**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

**Західноукраїнський національний університет**

**Навчально-науковий інститут публічного управління**

**Кафедра фінансів ім.С.І.Юрія**

**Назарко Марія Володимирівна**

**Вдосконалення практики функціонування управління у справах іноземців та осіб без громадянства (на прикладі ГУ ДМС України у Львівській області)/Improving the practice of functioning of the Department for Foreigners and Stateless Persons (on the example of the State Migration Service of Ukraine in Lviv region).**

Спеціальність 281- Публічне управління та адміністрування освітньо-професійна програма – Державна служба

Кваліфікаційна робота

Виконала студентка групи

ДСПУАзм-25

М.В.Назарко

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Науковий керівник:

д.е.н. професор

О.І.Тулай

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Кваліфікаційну роботу

Допущено до захисту:

«\_\_\_\_»\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_20\_\_\_р

Завідувач кафедри

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_О.П.Кириленко

**ТЕРНОПІЛЬ-2021**

**ЗМІСТ**

[ВСТУП 3](#_Toc58531914)

[РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СТАТУСУ ІНОЗЕМЦІВ ТА ОСІБ БЕЗ ГРОМАДЯНСТВА 6](#_Toc58531915)

[1.1. Концептуальні засади адміністративно-правового стутусу іноземних громадян та осіб без громадянства 6](#_Toc58531916)

[1.2. Регулювання відповідальності іноземців та осіб без громадянства: теоретико-правовий вимір 13](#_Toc58531917)

[Висновки до розділу 1 18](#_Toc58531918)

[РОЗДІЛ 2. ПРАКТИКА ФУНКЦІОНУВАННЯ УПРАВЛІННЯ У СПРАВАХ ІНОЗЕМЦІВ ТА ОСІБ БЕЗ ГРОМАДЯНСТВА 21](#_Toc58531919)

[2.1. Міграційний режим перебування іноземних громадян і осіб без громадянства на території України: сучасний стан та проблеми 21](#_Toc58531920)

[2.2. Особливості перебування іноземців та осіб без громадянства на території України і його забезпечення національною поліцією 28](#_Toc58531921)

[2.3. Причини та умови незаконного переправлення осіб через державний кордон України 39](#_Toc58531922)

[Висновки до розділу 2 44](#_Toc58531923)

[РОЗДІЛ 3. ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАКТИКИ ФУНКЦІОНУВАННЯ УПРАВЛІННЯ У СПРАВАХ ІНОЗЕМЦІВ ТА ОСІБ БЕЗ ГРОМАДЯНСТВ 46](#_Toc58531924)

[3.1. Практика управління у справах іноземців та осіб без громадянства на прикладі ГУ ДМС України у Львівській області. 46](#_Toc58531925)

[3.2. Вдосконалення регулювання діяльності іноземців та осіб без громадянства як механізм захисту вітчизняного ринку праці 54](#_Toc58531926)

[Висновки до розділу 3 61](#_Toc58531927)

[ВИСНОВКИ 63](#_Toc58531928)

[СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ 65](#_Toc58531929)

# **ВСТУП**

**Актуальність теми** визначається тим, що практика функціонування управління у справах іноземців та осіб без громадянства, визначається як вплив держави на міграційні процеси через їх регулювання, та комплекс заходів, які передбачають різноплановий контроль за переміщенням громадян України, іноземців та осіб без громадянства.

В певний час тема управління у справах іноземців та осіб без громадянства для України є досить актуальною, оскільки несе певну загрозу, яка спостерігається в підвищенні безробіття, економічною та політичною нестабільністю. Одним з важливих соціально-демографічних процесів та вагомим індикатором соціально-економічного розвитку регіонів є міграції населення.

Загальні питання що стосуються теоретичних засад дослідження управління у справах іноземців та осіб без громадянства в Україні та міграційних процесів висвітлюють у своїх наукових працях вітчизняні вчені: Н. Бльок, О. Малиновська, С. Мосьондз, Н. Тиндик, К. Шиманська та інші.

Інформаційною базою дослідження стали нормативно-правові акти, Закони України, які безпосередньо регулюють діяльність та управління справами іноземців та осіб без громадянства, а також інтернет-джерела, монографії, підручники з публічного управління та адміністративного права, статті науковців в галузі дослідження , що стосується справ іноземців та осіб без громадянства.

**Об’єктом дослідження** є практика управління у справах іноземців та осіб без громадянства.

**Предметом дослідження** є особливості, проблеми та перспективи державного управління міграційними процесами в Україні й управління у справах іноземців та осіб без громадянства на прикладі ГУ ДМС України у Львівській області.

**Метою роботи є** вивчення та розгляд практики управління у справах іноземців та осіб без громадянства в Україні.

Відповідно до поставленої мети в дипломній роботі вирішуються наступні питання:

* визначити концептуальні засади [адміністративно-правового статусу іноземних громадян та осіб без громадянства](http://dspace.oduvs.edu.ua/bitstream/123456789/1736/1/%D0%9A%D1%80%D0%B8%D0%B2%D0%BE%D1%88%D0%B5%D1%94%D0%BD%D0%BA%D0%BE%20%D0%A0%D1%83%D0%B4%D0%BE%D0%B9%2005.04.2019.pdf);
* розглянути  [регулювання відповідальності іноземців та осіб без громадянства](https://essuir.sumdu.edu.ua/handle/123456789/77953);
* визначити міграційний режим перебування іноземних громадян і осіб без громадянства на території України;
* визначити особливості перебування іноземців та осіб без громадянства на території України і його забезпечення національною поліцією;
* розкрити [причини та умови незаконного переправлення осіб через державний кордон України](http://dspace.pdaa.edu.ua:8080/jspui/bitstream/123456789/7777/3/%D0%97%D0%B1%D1%96%D1%80%D0%BD%D0%B8%D0%BA%20%D0%A1%D0%A8%D0%90_30-31.03.20.pdf#page=295);
* розглянути [практик](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/FP_index.htm_2017_4_18.pdf)у управління у справах іноземців   
  та осіб без громадянства на прикладі ГУ ДМС України у Львівській області;
* виділити практичні рекомендації щодо регулювання діяльності іноземців та осіб без громадянства як механізм захисту вітчизняного ринку праці.

**Методи роботи.** Для розв’язання поставлених завдань, застосовано комплекс загальнонаукових та спеціальних методів пізнання. Зокрема у дослідженні були використані загально-наукові методи, такі як аналіз і синтез, індукція, дедукція, узагальнення (для дослідження основних понять та категорій шляхом об’єднання зібраного матеріалу для формування комплексних понять).Формально-юридичний метод використовувався при вивченні законодавчої та нормативно-правової бази дослідження.

**Практичне значення** Положення і висновки роботи можуть бути використані для подальшого науково-теоретичного дослідження практики управління у справах іноземців та осіб без громадянства, а також у навчальному процесі з підготовки фахівців.

**Структура роботи** зумовлена метою, завданнями і логікою дослідження і складається із вступу, трьох розділів, семи пунктів, висновків до кожного розділу, загальних висновків та списку використаних джерел.

# **РОЗДІЛ 1**

# **ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СТАТУСУ ІНОЗЕМЦІВ ТА ОСІБ БЕЗ ГРОМАДЯНСТВА**

## **1.1. Концептуальні засади адміністративно-правового статусу іноземних громадян та осіб без громадянства**

Концептуальні засади правового статусу особи в сучасному світі - одна з актуальних тем для дискусій серед науковців різних галузей права, а також проблема, вирішення якої стоїть у центрі практичної діяльності міжнародного співтовариства. Людина, громадянин, індивід - має бути найважливішою цінністю будь-якого суспільства, виступає запорукою становлення країни як демократичної, соціальної, правової держави. В свою чергу, пи­тання адміністративно-правового статусу іноземців - це частина загальної проблеми пра­вового статусу особи, прав людини і громадянина. Правильна та всебічна регламентація адміністративно-правового статусу іноземців з боку держави, враховуючи його подвійний статус, дозволяє йому реалізовувати свої права та захищати законні інтереси. У свою чергу знання іноземцем свого правового статусу та здійснення його у відповідних межах є основою громадського порядку. Аналіз адміністративно-правового статусу іноземців, доцільно починати з визначення основних понять, що становлять предмет даного дослідження. Відповідно свого з’ясування потребують, перш за все, поняття «пра­вовий статус особи», «адміністративно-правовий статус іноземців» та «іноземець».

Розглянемо основні нормативно-правові акти, які становлять правову основу визначення положення іноземних громадян та осіб без громадянства в Україні в табл. 1.1.

Таблиця 1.1

## **Правові основи визначення статусу іноземних громадян та осіб без громадянства в Україні**

|  |  |
| --- | --- |
| **Нормативно-правовий акт** | **Основний зміст** |
| Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» | іноземець - особа, яка не є громадянином України та є громадянином (підданим) іншої держави або держав [1]. |
| Конституція України | Іноземці та особи без громадянства, які проживають в Україні на законних підставах, користуються тими ж правами і свободами та несуть такі самі обов’язки, як і громадяни України, крім випадків, передбачених Конституцією, законами чи міжнародними договорами України [19]. |
| Міжнародне законодавство (Кодекс належної практики у виборчих справах Венеціанської Комісії) | визнає право іноземців, які постійно або довготривалий час проживають на певній території, брати участь у місцевих виборах [34]. |
| Конвенція Ради Європи | встановлює право постійного мешканця обирати та бути обраним на виборах до органів місцевого самоврядування, якщо вони відповідають законодавчим вимогам щодо громадянства та, крім того, законно проживають в країні протягом п’яти років, що передують виборам [35]. |
| Кримінальний кодекс України | іноземці, які постійно не проживають в Україні, які вчинили злочини за кордоном, несуть відповідальність в Україні та вчинили тяжкі або особливо тяжкі злочини проти прав і свобод громадян України або інтересів України [38]. |

Підсумовуючи все вище викладене, можна стверджувати, що в Україні забезпечується принцип рівності свобод та прав іноземців. Правовий статус іноземців прирівнюється до статусу громадян, крім деяких винятків, які встановленні українським законодавством. Іноземці в Україні не є

Для розкриття змісту адміністративно-правового статусу іноземців було застосоване за­гальне розуміння та конструкція правового статусу особи, що використовується в загаль­ній теорії права та публічного управління та адміністрування. Треба зауважити, що серед науковців не існує однозначного тлумачення поняття «правовий статус особи» та його змісту. Правовий статус особи має свій склад у вигляді сукупності окремих елементів, з приводу яких в сучасній юридичній науці не існує єдності точок зору. У загальному розумінні правовий статус особи - це сукупність суб’єктивних прав і юридичних обов’язків, закріплених у нормах усіх галузей права [1, с. 122]. Здебільшого автори визначають зміст правового статусу особи за допомогою біль­шої кількості складових елементів.

О. Скакун наголошує на тому, що концептуальні засади адміністративно-правового статусу іноземців та осіб без громадянства полягає у нормативно-правових актах, які регулюють всю систему та виокремлюють основні права та обов’язки даних суб’єктів, а також здійснюють координацію їх дій [50, с. 380]. На думку вченого, проявляється адміністративно-правове становище іноземців та осіб без громадянства у вигляді таких елементів як права та обов’язки, правосуб’єктність особи та відповідальність.

А. Колодій та А. Олійник вважають, що адміністративно-правовий статус іноземців та осіб без громадянства - це статус будь-якої особи, який обов’язково підкріплений правовими нормами [15, с. 133]. Думка науковців полягає у широкому спектрі правових норм та правовідносин, що підкріплені суб’єктивними правами та адміністративними обов’язками іноземців та осіб без громадянства, їх законодавчі інтереси та відповідальність.

Відповідно не існує єдиної точки зору серед науковців стосовно визначення сутності та змісту адміністративно-правового статусу іноземців та осіб без громадянства як частини загально­го правового статусу особи. Як і в випадку з визначенням правового статусу іноземців та осіб без громадянства крізь аналіз його складових елементів, такий самий підхід застосовується для з'ясування змісту адміністративно-правового статусу. Тобто, особливість того чи іншого визначення зале­жить, насамперед від того, які елементи обирає автор для його характеристики [4, с. 90]. Як зазначає Г. Тимчик, цінність структурного аналізу адміністративно-правового статусу шляхом включення до його структури додаткових елементів. Так, В. Батиргареєва зазначає, що адміністративно-правовий статус іноземців та осіб без громадянства є складовою його загального статусу і включає: основні (невід’ємні) права (або права і свободи людини і громадянина); сукупність прав та обов’язків, закріплених Конституцією України, нормами різних галузей права, у тому числі адміністративного права; гарантії реалізації цих прав та обов’язків, а також механізм їх захисту державою [6, с. 64]. Науковець вказує на те, що іноземці за своїм правовим статусом відрізняються від громадян більш вузьким обсягом прав та обов’язків [6, с. 73].

В. Колпаков стверджує, що часткою адміністративно-правового статусу іноземців є адміністративна деліктоздатність, яка це здатність особи нести юридичну відповідальність за порушення норм адміністративного права цивільно-правової відповідальності [16, с. 81]. О. Бандурка елементами адміністративно-правового статусу визначив адміністра­тивну правосуб’єктність, права, обов'язки, заборони та відповідальність [4, с. 200].

Аналізуючи розглянуті підходи ми дійшли висновків, що всі дослідники адміністра­тивно-правового статусу зазначають в якості його обов’язкових структурних елементів права і обов’язки. Що стосується всіх інших складових, наприклад, таких як правосуб’єктність, принципи, гарантії, відповідальність, то тут позиції науковців є суб’єктивними і можуть суттєво відрізнятись.

На нашу власну думку, розуміння адміністративно-правового статусу іноземців треба розглядати як частину його загального правового статусу, а до його складу входять еле­менти, які вказують на іноземців як самостійних суб’єктів адміністративних правовідно­син. При такому підході структурні елементи адміністративно-правового статусу інозем­ців можна поділити на базові або основні (права, свободи та обов’язки), які обумовлюють існування так званих вторинних, або факультативних складових (принципи, відповідаль­ність та ін.). Саме в основних елементах адміністративно-правового стану іноземців відображено правова природа, сутність суб’єкта, його призначення в державі та суспільстві, необхідність його функціонування, принципи взаємодії з органами державної влади [5, с. 122].

Наступним питанням, яке необхідно розкрити це розкриття поняття «іноземець» та «особа без громадянства». Чітке визначення надається в Законі Україні «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», де під «іноземцем» розуміється особа, яке не має громадянства на території нашої держави, а належить до іншої держави на основі відповідного документа України і є громадянином (підданим) іншої держави або держав [31, ст. 1]. Окрім законодавства України дане поняття розглядається і на теоретичному рівні як в правовій доктрині, так і в публічному управління. Так, теорія права розуміє під «іноземцем» людину, яка немає громадянства України, але на підставі відповідних документів знаходиться у правовому зв’язку з нашою державою та відповідно до цього потребує тимчасове перебування або проживання в Україні.

В теорії адміністративного права та публічного управління іноземців класифікують за наступними критеріями: тривалість їх перебування в країні; мета перебування; залежно від ха­рактеру й обсягу наданих привілеїв і імунітетів, якими володіють іноземні громадяни, за критерієм законності перебування на території України тощо.

Адміністративно-правовий статус іноземців та осіб без громадянства в Україні в загальному розумінні зводиться до того, що відповідно до законодавства України іноземці, які на законних підставах перебувають в Україні, користуються однаковими правами і свободами, а також однаковими обов’язками, як і громадяни України, за винятками, встановленими Конституцією України.

Водночас, незважаючи на відносну рівність прав іноземців та осіб без громадянства з громадянами, цілком доречно встановити певні меж дії національного правового ре­жиму щодо іноземців та осіб без громадянства. Так, іноземці не користуються в Україні більшістю політичних прав, окрім конституційного права на звернення та можливості об’єднуватися у громадські організації. При цьому, держава перебування має встановити для іноземців обмеження, які не суперечать нормам міжнародного права та міжнародним зобов’язанням держави [10, с. 75].

Нормативними актами, що регулюють адміністративно-правове становище іноземців та осіб без громадянства на території України, діють Конституція України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кодекс адміністративного судочинства України, Закон України «Про правовий статус України іноземців та осіб без громадянства» від 22.09.2011 року, Закон України «Про імміграцію» від 7 червня 2001 року, Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» від 11 грудня 2003 року, Закон України «Про громадянство України» від 18 січня 2001 року, Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 07.08.2011 року та різні статути. Зміст цих нормативно-правових актів свідчить про те, що сьогодні в Україні становище іноземців детально врегульовано відповідно до міжнародних норм і стандартів.

Так, наприклад законодавство передбачає гарантування національного режиму щодо іноземців, згідно з яким іноземці мають такі самі права, як і громадяни; визначає причини, за якими іноземці можуть в установленому порядку емігрувати в Україну на постійне проживання чи прибути на роботу на визначений строк, а також тимчасово перебувати на її території; отримати притулок; надається право на набуття громадянства України [9]. Зазначені норми свідчать про намір законодавця продемонстру­вати демократичний та гуманістичний напрямок правового регулювання адміністративно-правового статусу іноземців в України, орієнтацію на міжнародно-правові стандарти та повагу прав, свобод та законних інтересів людини.

Незважаючи на досить розвинуту нормативно-правову базу регулювання адміні­стративно-правового статусу іноземців в Україні, на практиці в цій сфері існують значні проблеми та недоліки. Конституція України закріплює право іноземців на захист свого по­рушеного права, в тому разі і шляхом звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Аналіз даних щодо звернень іноземців до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини демонструє існуючи недоліки в правовому регулюванні їх право­вого статусу.

Так, у 2019 році до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини надійшло 185 звернень, в яких повідомлялося про порушення права на громадянство, се­ред яких 45 звернень стосувалися порушення права на набуття громадянства, 15 - свободи від позбавлення громадянства, 10 - права на вихід з громадянства України, тощо. Крім того, 721 звернення стосувалося питання порушення права на свободу пересування, з яких 99 пов'язано саме з питаннями отримання паспорту громадянина України, а 42 - з питан­нями отримання реєстрації. Окремо слід зазначити про те, що в цілому до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини надійшло 168 скарг на дії працівників Державної міграційної служби України [11, с. 518].

За офіційними даними до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, аналіз цих звернень дає змогу виділити кілька основних категорій іноземців, права яких у сфері мі­грації порушуються в Україні та характер таких порушень. Перша категорія осіб - це ко­лишні громадяни колишнього СРСР, ті, що народилися на території України, але з різних причин не опікувалися питаннями отримання будь яких документів, в тому числі і паспор­та громадянина України. Як результат, на сьогодні ми маємо велику кількість громадян колишнього СРСР, у яких досі в наявності є тільки радянський паспорт, або взагалі - лише свідоцтво про народження, видане в радянський час [11, с. 518].

Друга і, мабуть що, найбільша категорія осіб - це також громадяни колишнього СРСР, але які народилися на території інших колишніх республік СРСР та з різних причин пере­їхали в Україну, в основному в результаті розпаду СРСР [11, с. 518].

Для вирішення зазначеної ситуації Уповноважений Верховної Ради України з прав лю­дини пропонує наступні кроки. Для першої категорії іноземців достатньо підтвердити факт свого постійного проживання на території України на вказані лати, і вони можуть майже безперешкодно отримати громадянство України. Завдання державних органів в даному випадку це широкі інформаційні кампанії про можливість отримати громадянство, кампанії з реєстрації та документування, запровадження спрощеної адміністративної процедури отримання громадянства. Але нажаль, в зверненнях до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини часто вказується на випадки, коли працівники Державної міграцій­ної служби навпаки розповідають особам, які звернулися з питань отримання громадян­ства, що отримати громадянство буде затратно, складно та це займе дуже тривалий час, що, в свою чергу, негативно відбивається на прагненні осіб отримати громадянство [ 11, с. 519].

Що стосується осіб, які належать до другої категорії, то вони прибули в Україну з інших колишніх радянських республік в результаті розпаду СРСР та тривалий час проживають на території України (10-15-20, а інколи і більше 25 років). Вони інтегровані в українське сус­пільство, їх життя нерозривно пов’язане з Україною, у більшості випадків вони не мають тісних зв'язків *з* країнами свого походження. Таким особам, відповідно до законодавства України необхідно підтвердити факт свого перебування на території України на законних підставах. Відсутність необхідних документів у цієї категорії осіб значно ускладнює під­твердження ними законності свого перебування на території України. І, навіть, здобувши необхідні документи, зазначеним особам не вдається офіційно оформити громадянство України і вони продовжують перебувати під постійним тиском з боку Державної міграцій­ної служби [11, с.520].

Положення даної категорії осіб стосовно набуття ними громадянства на законних під­ставах має декілька шляхів вирішення. По-перше, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини пропонує проведення міграційної амністії та легалізації осіб, які відповіда­ють встановленим відповідним нормативним актом критеріям.

Другий - це внесення відповідних змін до Закону України «Про громадянство України», в якому зокрема передбачити норму, що громадянами України є особи, які перебували у громадянстві СРСР, постійно проживають останні п'ять років (з моменту звернення до органів внутрішніх справ) на території України і не зробили заяви про належність до гро­мадянства іншої держави [11, с. 525].

Цілком погоджуємось з запропонованим вирішенням ситуації, адже зазначені кроки дозволяють, з одного боку вирішити проблему нелегального перебування на території України вказаної категорії іноземців та осіб без громадянства, а з іншого - уникнути неефективного притягнення до відповідальності згаданої категорії осіб з боку державних органів.

Таким чином, в умовах сьогодення варто також наголосити на актуальності відокремлення особливої групи іноземців та осіб без громадянства, а саме тих, які брали участь в протестах на Майдані та на проблему на­буття ними громадянства України. Як правило, зазначена категорія іноземців відповідно до законодавства України має або добровільно покинути територію держави, або можуть бути примусово повернені чи видворені за межі України, тому що всі ці особи знаходять­ся в Україні незаконно.

Однак, згідно з міжнародними стандартами у сфері міграції та притулку, іноземець чи особа без громадянства не може бути повернутий, депортований, виданий чи переданий до країн, де його життя чи свобода знаходяться під загрозою, у тому числі з урахуванням його політики судимостей та ймовірності така загроза цілком реальна [11, с. 526].

З метою виправлення вказаної ситуації Уповноважений Верховної Ради України *з* прав людини пропонує спростити процедури отримання громадянства для осіб, які брали участь в протестах на Майдані, або провести міграційну амністію і для цієї категорії осіб. Можна погодитися з такою пропозицією, але за умови, що зазначені особи демонстрували позитивну правову поведінку під час свого перебування на території України та не скоювали кримінальних дій.

## **1.2.** [**Регулювання відповідальності іноземців та осіб без громадянства**](https://essuir.sumdu.edu.ua/handle/123456789/77953)**: теоретико-правовий вимір**

Відповідно до чинного законодавства України іноземцем є особа, яка не є громадянином України та є громадянином (підданим) іншої держави або держав [19]. Конституція України поширює на іноземців, які на законних підставах перебувають в Україні, права, свободи та обов’язки, передбачені для її громадян, за винятками, встановленими самою Конституцією, законами чи міжнародними договорами України. Отже, іноземці та особи без громадянства, які перебувають під юрисдикцією України, незалежно від законності їхнього перебування, мають право на визнання їх правосуб’єктності та прав людини та основних свобод [19]. Реалізація іноземцями та особи без громадянства своїми правами, свободами та законними інтересами під час перебування на території України не повинні завдавати шкоди національним інтересам нашої держави, правам, свободам і законним інтересам її громадян та інших осіб, які проживають або проживають в Україні. Отже, адміністративна дієздатність іноземця та особи без громадянства є частиною їх адміністративно-правового статусу і полягає у здатності особи виносити адміністративну відпо­відальність за порушення норм адміністратив­но-деліктного законодавства.

Серед адміністративних правопорушень, що вчиняються іноземцями як спеціальними су­б’єктами на території України, найбільш по­ширеними є такі:

- порушення правил перебування в Україні;

- недотримання порядку реєстрації та проживання недійсних документів;

- незаконний перетин або спроба незаконного перетину державного кордону України;

- порушення встановленого порядку перебування в Україні та правил транзитного проїзду через Україну;

- недотримання порядку пересування та вибору місця проживання тощо.

Основними чинниками, що сприяють учи­ненню правопорушень серед іноземців та осіб без громадянства, варто визнати такі:

* повна відсутність або подекуди слабка взаємодія органів Національної поліції з адмі­ністраціями підприємств, установ та організа­цій, що приймають на роботу іноземних гро­мадян;
* незнання іноземцями основ українського законодавства;
* недостатня правова роз’яснювальна ро­бота серед іноземців у місцях їх компактного проживання та роботи [2];
* недосконалість чинного законодавства стосовно практики застосування заходів при­мусу до іноземних громадян;
* послаблений митний і міграційний конт­роль на державному кордоні;
* ухилення підприємств, установ, органі­зацій та окремих фізичних осіб - суб’єктів під­приємницької діяльності від офіційного офор­млення іноземців на роботу й укладення з ними трудового договору тощо.

З викладеного можемо констатувати наяв­ність недоліків у роботі саме органів публіч­ної адміністрації, які повинні забезпечувати законні підстави перебування іноземців та осіб без громадянства на території України, оскільки нехтування таки­ми обов’язками призводить у більшості випа­дків до порушення іноземцями норм чинного законодавства, інколи навіть тоді, коли особа- іноземець і не здогадується про це.

Якщо іноземець та особи без громадянства вчинили на території України адміністративні правопорушення, то до них застосовуються адміністративні стягнення, які закріплені в Кодексі України.

Адміністративні стягненні проводяться у відповідності до зростання суворості, визначені в статтях КУпАП:

- для початку проводиться попередження;

- застосовуються штрафні санкції;

- проводиться нарахування штрафних балів;

- якщо адміністративне правопорушення було здійснено певним предметом, то в даному випадку проводиться його вилучення;

- якщо адміністративне правопорушення було здійснено певним предметом, де наслідком виявилися інші предмети, проводиться конфіскація;

- можуть застосовуватися норми, які позбавляють користуватися іноземцям та особам без громадянства певними правами (до прикладу це заборона на керування транспортними засобами);

- іноземець та особи без громадянства можуть бути позбавленні права відкривати та займатися певними видами діяльності;

- до іноземців та особам без громадянства можуть застосовуватися громадські роботи, виправні роботи та накладатися адміністративний арешт [13].

Перелічені вище стягнення є цілком прийня­тними та обґрунтованими для громадян Украї­ни, а от деякі зовсім не можуть бути застосова­ні до іноземців та осіб без громадянства. Це стосується таких стягнень, як арешт з утриманням на гауптвахті та штра­фні бали. Обумовлюються такі висновки тим, що, перш за все, арешт із триманням на гауптвахті встановлюється і застосовується лише у виняткових випадках за окремі види військово-адміністративних правопорушень, а відповідно до Закону України «Про військову службу та військову службу» військова служба на іноземців не поширюється, які перебувають на території України. Винятком, є лише та ситуа­ція, коли особа-іноземець та особа без громадянства, яка на законних під­ставах перебуває на території України, може у випадках, передбачених законом, у добровіль­ному порядку, тобто за контрактом на службу в Збройних Силах України [34, ч. 6 ст. 1].

По-друге, штрафні бали є віднос­но новим видом адміністративного стягнення, яке передбачає відповідальність особи за правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху, зареєстровані в автоматичному режимі. Зміст його полягає у тому, що кожному громадянину, який має право керувати транспо­ртним засобом, щороку з початку й до кінця року нараховується 150 балів. У разі фіксації зазначеного правопорушення в особи вирахо­вується певна кількість штрафних балів [3]. При цьому механізм застосування зазначеного стягнення до іноземців не вироблено, а тому до них може бути застосовано лише штраф.

На **рис. 1.1.** зображена відповідальність іноземців та осіб без громадянства в Україні.

**Основні санкції щодо перебування іноземців**

Скорочення терміну тимчасового перебування в Україні

Примусове повернення іноземців та осіб без громадянства

 Добровільне повернення іноземців та осіб без громадянства

 Примусове видворення іноземців та осіб без громадянства

**Рис. 1.1.** Відповідальність іноземців за законодавством України

Наступною обставиною, на якій хотілося б акцентувати увагу та яка є предметом жвавих дискусій, є те, що в ч. 3 ст. 24 КУпАП зазначе­но, що законами України може бути передбачено адміністративне видворення іноземців та осіб без громадянства з України за вчинення адміністративних правопорушень, які грубо порушують пра­вопорядок. Зазначимо, що відповідно до цієї статті для застосування заходу впливу у вигляді адміністративного видворення необхідними є:

а) наявність законів, які передбачають адміністративне видворення іноземців та осіб без громадянства;

б) вчинення адмініс­тративного проступку іноземцями та особами без громадянства, який грубо порушує правопорядок.

Слід зазначити, що є невідповідність даних стягнень, так як в самій системі адміністративних порушень вони не прописані. І тому органам, які займаються адміністративними порушення дещо складно розглядати дані справи та визначатися з примусовими заходами.

Відповідно до цього уповноважені органи керуються законодавством «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», в якому зазначені підстави для примусового видворення іноземців та осіб без громадянства. Даним законом визначено, що уповноважена особа, яка задіяна у сфері міграції іноземців та осіб без громадянства мають право на підставі рішення адміністративного суду здійснити видворення іноземців та осіб без громадянства за межі нашої держави. Також, видворення може бути здійснено у випадку, коли іноземці та особи без громадянства навмисно ухиляються від рішення суду, тобто мається на увазі невиїзд у встановлений строк з країни, або якщо іноземці та особи без громадянства намагаються перетнути кордон незаконним способом, тобто поза пунктами пропуску, де їх було затримано відповідними органами [1]. Зокрема, після цього іноземцям забороняється подальший в’їзд в Україну строком на 3-5 років.

Із наведеного можна зробити висновок, що видворення іноземців та осіб без громадянства, які порушили норми адміністративного законодавства, є нічим ін­шим, як стягненням, тобто мірою покарання за протиправні дії. Більше того, аналіз Кодексу Республіки Білорусь про адміністративні пра­вопорушення [27], Кодексу про адміністративні правопорушення Російської Федерації [26] та Кодексу Республіки Казахстан про адміністра­тивні правопорушення [14] підтверджує, що видворення іноземних громадян за вчинення протиправних дій застосовується як адмініст­ративне стягнення.

Примусове видворення за межі нашої країни може застосовуватися не лише до досліджуваних суб’єктів, які порушують норми законодавства нашої держави. Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» передбачено, також примусове повернення іноземців та осіб без громадянства. Дана ситуація буває у випадках, коли дії іноземців та осіб без громадянства суперечать загальним національним інтересам, або це необхідно для захисту прав та інтересів своїх громадян, їх охорони здоров’я. Слід зазначити, що дана ситуація проходить згідно рішення центрального органу виконавчої влади, які виконують свої функції у сфері міграції та забезпечують державну політику України. Рішення про примусове повернення іноземців та осіб без громадянства може супроводжуватися забороною на подальший в’їзд в Україну строком на 3 роки [31].

Отже, підсумовуючи це питання, чому законодавець у ст. 24 КУпАП однозначно не розглядає адміністративне видворення та примусове повернення як один із видів адміністративних стягнень та не передбачає застосування таких санкцій за будь-яке з правопорушень Кодексу України про адміністративні правопорушення, залишається відкритим.

## **Висновки до розділу 1**

Підсумовуючи теоретичні основи вдосконалення статусу іноземців та осіб без громадянства, можемо констатувати, що сьогодні в сфе­рі реалізації іноземцями свого адміністративно-правового статусу існують значні недолі­ки, які потребують свого вирішення шляхом внесення необхідних змін в чинне законо­давство України про іноземців. В подальшому для об'єктивного правового регулювання адміністративно-правового статусу іноземців, необхідно:

* удосконалити законодавства про іноземців, яке б не тільки декларувало націо­нальний режим щодо іноземців, а і визначало дієвий механізм реалізації їх адміністративно-правового статусу в Україні.
* врегулювати правового статусу колишніх громадян СРСР, які народилися або переїхали в Україну з інших радянських республік, але з різних причин не опікувалися питаннями отримання будь яких документів.
* спростити процедури отримання громадянства для осіб, які брали участь в про­тестах на Майдані, за умови їх правової поведінки на території України.
* сприяти створення ефективних державних інституцій в сфері міграції, які б здійснювали свою діяльність в рамках своїх повноважень і компетенції, не порушуючи права та законні інтереси іноземців.

Необхідно враховувати національних інтересів України, тобто підтримка необхідних для роз­витку країни іноземців, передовсім висококваліфікованих спеціалістів та запобігання не­легальній міграції.

У сфері умов та меж застосування адміністративно-де­ліктного законодавства до іноземців необхідно :

1. іноземні особи, які вчинили протиправні дії на території України, підлягають адмініст­ративній відповідальності на загальних підста­вах, окрім випадків, визначених чинним зако­нодавством;

2) варто узгодити норми чинних норматив­но-правових актів, які регламентують правове положення іноземців під час їх перебування на території України (акцентується увага на нормах Кодексу України про адміністративні правопо­рушення та норм Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»);

3) пропонується доповнити ч. 1 ст. 24 КУпАП такими пунктами: «9. Адміністративне видворення іноземців та осіб без громадянст­ва» та «9-1. Примусове повернення іноземців та осіб без громадянства»;

4) ураховуючи пропозиції щодо доповнен­ня ч. 1 ст. 24 КУпАП додатковими видами стя­гнень, належить внести зміни до глави 3 «Ад­міністративне стягнення» Кодексу України про адміністративні правопорушення та доповнити її статтями 32-2 «Адміністративне видворення іноземців та осіб без громадянства» та 32-3 «Примусове повернення іноземців та осіб без громадянства», в яких детально регламентува­ти порядок застосування зазначених видів стя­гнень.

# **РОЗДІЛ 2.**

# **ПРАКТИКА ФУНКЦІОНУВАННЯ УПРАВЛІННЯ У СПРАВАХ ІНОЗЕМЦІВ ТА ОСІБ БЕЗ ГРОМАДЯНСТВА**

## **2.1. Міграційний режим перебування іноземних громадян і осіб без громадянства на території України: сучасний стан та проблеми**

Розглядаючи міграційний режим перебування іноземних громадян та осіб без громадянства, слід зазначити, що основні його засади наведені у Стратегії розвитку міграційної політики України до 2025 року. В цій Стратегії зазначені та виокремлені основні цілі щодо забезпечення легальної міграції, визначено основні засади соціальної політики. Також, зазначені пріоритетні напрямки щодо законності перебування іноземних громадян та осіб без громадянства на території нашої держави, забезпечення їм захисту та надання певного статусу за їх зверненням до відповідних органів. Дана Стратегія забезпечує контроль за достовірне та правильне виконання процедури перегляду заяв від іноземних громадян та осіб без громадянства. Це все забезпечує таку форму державного регулювання як міграційні відносини та міграційний режим перебування іноземних громадян та осіб без громадянства на території української держави [1].

Понятійний апарат міграційного режиму перебування іноземних громадян та осіб без громадянства на території України полягає у тому, що держава повинна здійснювати контроль та регулювання даних міграційних процесів в Україні за допомогою окремих правових механізмів, які використовуються для вчинення впливу на ефективне та стабільне функціонування міграційного режиму.

Міграційний режим перебування іноземних громадян та осіб без громадянства на території України містить такі складові, як:

- правовий режим «транснаціональних коридорів» та транзитного проїзду іноземних громадян територією України;

- правовий статус співвітчизників, які добровільно переселяються з-за кордону, та інших іноземних громадян, які тимчасово проживають в Україні;

- мравовий режим прикордонних територій.

Беручи до уваги правовий режим «транснаціональних коридорів» та транзиту іноземних громадян територією України, видно, що наразі в Україні юридичний акцент робиться на системі обмежень та відповідальності за недотримання транзиту.

Водночас, режим - це забезпечення державою прав і свобод іноземних громадян, які вони мають відповідно до міжнародних стандартів та Конституції України, які на законних підставах (транзитно) перебувають на її території.

Зазначені права включають, перш за все, право користуватися рідною мовою, вільно обирати мову спілкування, право володіти, розпоряджатися і користуватися товарами як окремо, так і спільно з іншими людьми, право на охорону здоров’я та медичне обслуговування та низка інших прав людини та особистих та соціально-економічних свобод.

Правове регулювання так званих «транснаціональних коридорів» має здійснюватися на багатосторонній основі в рамках міждержавних договорів і угод, а також шляхом подальшого законодавчого встановлення правового режиму транзиту іноземних громадян та осіб без громадянства через Україну.

Ще одним перспективним напрямком міграційного режиму для іноземних громадян та осіб без громадянства є правовий режим для співвітчизників, які добровільно переїжджають (повертаються) з-за кордону, та інших іноземних громадян, які тимчасово перебувають в Україні.

На сучасному етапі розвитку української держави, на наш погляд, необхідно розробити та закріпити на законодавчому рівні принципи та завдання державної політики України щодо співвітчизників за кордоном. На даний момент в цій сфері існує кілька з наступних проблем, а саме:

- недосконалість законодавчої бази та інституційного забезпечення співпраці з українцями за кордоном;

- недостатнє задоволення мовних, культурних та освітніх потреб українців світу для збереження національної самосвідомості;

- трудова міграція та проблеми, пов’язані з поверненням та переселенням трудових мігрантів в Україну;

- низка питань, пов’язаних зі збереженням національної ідентичності українців за кордоном.

За результатами круглого столу «Стан Україна та українці світу: сучасні проблеми, потенціал та перспективи співпраці», який відбувся в Національному інституті стратегічних досліджень 21 лютого 2013 року, було вирішено рекомендації круглого столу щодо вирішення основних завдань міграційного режиму державної політики перебування іноземних громадян та осіб без громадянства на території України. Наприклад, було вирішено:

* зміцнити інституційну базу та покращити стратегічне планування роботи з діаспорою;
* здійснити комплекс заходів, спрямованих на підтримку та розвиток освіти за кордоном в Україні;
* вживати заходів, спрямованих на збереження історико-культурної спадщини України за кордоном;
* активізувати роботу щодо гарантування соціального захисту українських працівників за кордоном, сприяти оборотності імміграційного режиму перебування іноземних громадян та осіб без громадянства, стимулювати інвестування коштів, отриманих мігрантами, в економіку України [2].

Державна програма має сприяти соціально-економічному розвитку Української держави, що неможливе без докорінної зміни демографічної ситуації, яка нині характеризується відходом населення із стратегічно важливих територій, скороченням загальної чисельності населення, у тому числі працездатного віку. Сприяння добровільному переселенню в Україну співвітчизників, що проживають за кордоном, є одним з напрямів вирішення демографічної проблеми.

Особливу увагу необхідно приділити дослідженню правового режиму прикордонних територій. Зараз, Україна межує з сімома країнами. Південний кордон України проходить по зовнішньому кордону українських територіальних вод. По морю Україна межує з Румунією та Росією.

Тому, Законом України «Про державний кордон України» введено три принципово важливі поняття: «режим державного кордону», «прикордонна смуга» та «прикордонний режим».

Конституція України зазначає, що режими державних кордонів регулюються відповідними до того законами України [3]. В першу чергу таким законом визнається Закон України «Про державний кордон України», де надається визначення режиму державного кордону.

Отже, поняття режиму державного кордону полягає в тому, що це режим, який включає в себе певний перелік елементів щодо перетинання державного кордону України, а саме плавання і перебування іноземних громадян та осіб без громадянства у морі та внутрішніх водах України та їх заходження на дану територію. Це саме стосується і в загальному іноземних кораблів, які перебувають на територіальних водах України, здійснення різнопланових робіт, заняття діяльності на державному кордоні, - все це визначається Закон України «Про державний кордон України» [4].

Поряд з цим третій розділ даного закону врегульовує саме прикордонний режим. В ньому зазначено, що на кордоні України встановлюється прикордонна смуга та контрольовані органи з прикордонних справ. Варто зазначити, що населенні пункти та місця для відпочинку не входять до розмежування даної смуги. Органи, які контролюють дані прикордонної зони заздалегідь встановлюються на території міста або селища, які прилягають до державного кордону України. Під контроль державних прикордонних органів також підпадають і частина моря, вод України, річок, озер, водоймищ, тощо [4].

Згідно третього розділу вищевказаного Закону, на встановленій прикордонній смузі встановлюється прикордонний режим. Саме він регулює порядок перебування, в’їзду та виїзду, проживання та самостійного пересування іноземних громадян та осіб без громадянства, здійснення ними різних робіт, видів діяльності, перебування на обліку у відповідних органах. Щодо обшуку та затримання на доках, причалах і базах самохідних та несамохідних суден, їх плавання та пересування у внутрішніх водах України.

Порядок обліку та тримання самохідних і несамохідних суден у доках, причалах і базах, їх плавання та пересування у територіальному морі та внутрішніх водах України поширюється на територію району, міста, селища, село. ради, що прилягає до державного кордону України або морського узбережжя, що охороняється Державною прикордонною службою України, де прикордонна смуга та контрольована прикордонна зона не встановлені. Забороняється утримувати самохідні та несамохідні судна за межами встановлених доків, причалів і баз, але з порушенням правил утримання, а також залишати берег або пустку поза межами доків, причалів і баз [4].

Згідно до статті 24 Закону України «Про прикордонний режим», Державна прикордонна служба України видає та оформляє дозволи на в’їзд, перебування, проживання, роботу та в’їзд до прикордонної зони. У разі потреби, Державна прикордонна служба України може встановлювати додаткові тимчасові обмеження на в’їзд і роботу в прикордонній зоні [4].

Таким чином, в результаті аналізу цього правового режиму слід зазначити, що регулювання міграції часто виходить за межі окремих держав, набуває міжнародного значення, вимагаючи формування механізмів регулювання не лише на національному, а й на міжнародному рівні. Залучаючи цей процес, держави повинні вирішувати такі ключові завдання, як запобігання можливим конфліктам, що виникають внаслідок посилення міграційних процесів; захист національних інтересів шляхом обмежувальних заходів згідно з чинним законодавством; створення механізмів інтеграції та адаптації мігрантів до приймаючого соціального середовища тощо.

**2.2. Особливості перебування іноземців та осіб без громадянства на території України і його забезпечення національною поліцією**

Особливості перебування іноземців та осіб без громадянства на території України передбачені Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» та Законом України «Про прикордонний контроль»[2]. В загальному вигляді особливості визначають законність перетину кордону іноземців та осіб без грома­дянства, умови та причини даних дій, незалежно від того чи здійснюється в’їзд на територію України чи виїзд з неї.

Відповідно до Закону України «Про прикордонний контроль» [2] усі повноваження щодо перебування іноземців та осіб без громадянства на території України та перетину кордону покладаються на Державну прикордонну службу України, так як саме працівники даної служби першочергово приймають рішення щодо того чи надавати дозвіл іноземцю та особі без грома­дянства на перетин території України.

Дане рішення приймається на підставі певних умов:

* 1. паспорт, що засвідчує особі є в наявності і являється дійсним;
  2. перевірка рішень, де можлива примітка про заборону в’їзду в Україну;
  3. перевірка на наявність візи на в’їзд, за виключенням підстав якщо її не потребують
  4. перевірка та об’єктивність мети та часу запланованого перебування;
  5. перевірка щодо наявності грошових коштів на весь період перебування, або підтвердження того, що буде можливість фінансування на території України на законних підставах.

Перша умова, яка стосується наявності і дійсності паспорту, полягає у тому, що в першу чергу уповноважений орган перевіряє документ, який виданий на території іноземної держави, який в дійсності підтвердить особу іноземця, або без громадянства, і тим самим надає їй дозвіл на в’їзд або виїзд з України на законних підставах [3]. Так як є певний перелік паспортних документів по яким надається дозвіл на в’їзд або виїзд з України, в загальному вони визначаються як міжнародна угода мі нашою державою та державою, яка видала цей паспорт.

Щодо дійсності паспорту, то уповноважена особа, яка його перевіряє керується законодавством України, де є чіткий зразок, якому документ повинен відповідати, перевіряє дійсність органів, ким він був виданий, його оформлення та належність саме цій особі, що його пред’явила [4].

Існує дві лінії для перевірки дійсності паспорту іноземців та осіб без грома­дянства, це на виїзді і в’їзді, дана перевірка проводиться одразу на місці. Перевірку здійснює прикордонний наряд, яка передбачає стандартні дії. Так, під час перевірки на наявність та дійсність паспортного документу в першу чергу проводиться його огляд та зовнішній вигляд, це фото, тобто його звіряють з особою, яка його пред’являє візуально, потім за допомогою засобів перевіряють на ознаки підроблення документів, якщо все добре то на останньому етапі даної умови перевіряється правильність його заповнення [5].

Друга умова це перевірка рішень, де можлива примітка про заборону в’їзду в Україну. Відповідно да даної умови уповноважений орган перевіряє за законодавством [3] наявність заборон, а саме:

* заборона в’їзду присутня, коли іноземці та особи без грома­дянства становлять загрозу національній безпеці України та забезпечення громадського порядку;
* заборона ставиться, у випадках загрози охорони здоров’я громадянам України, суперечить їхнім правам та інтересам;
* заборона ставиться при виявленні підроблених документів, а також неправдивих свідчень іноземців та осіб без грома­дянства;
* заборона ставиться, коли при перевірці паспорту виявлено його дійсність, а заповнення не відповідає зразку, або виявлено його приналежність іншій особі;
* заборона ставиться. коли іноземці та особи без грома­дянства навмисно порушують правила перебування на кордоні, не виконують вимоги уповноважених органів митної служби, не дотримуються санітарних норм;
* заборона ставиться, коли іноземці та особи без грома­дянства, які раніше вже перебували на території нашої держави, але виїхали залишивши перед державою борги (адміністративні стягнення) та мають майнові чи інші зобов’язання, в результаті яких повторний в’їзд в Україну був категорично заборонений;
* заборона ставиться коли виявленні суттєві причини попереднього видворення з країни з подальшою забороною;
* заборона ставиться, коли іноземці та особи без грома­дянства намагаються перетнути кордон України через заборонені місця, такі як окуповані території, якщо немає спеціального дозволу.

Інформація про таких іноземців або осіб без громадянства вноситься до бази даних осіб, які відповідно до законодавства України не можуть в’їхати в Україну [3].

Отже, для перевірки виконання іноземцями та осіб без громадянства другої умо­ви під час перевірки документів шляхом контролю першої лінії при­кордонний наряд «Перевірка документів» повинен «здійснити пошук необхідної інформації у відповідних базах даних Державної прикор­донної служби України» [5].

Третя умова щодо перетинання державного кордону у разі в’їзду в Україну стосується іноземців із країн з візовим порядком в’їзду в Україну та осіб без громадянства. У випадку виявлення в пункті пропуску при в’їзді в Україну зазначених категорій осіб прикордонний наряд «Перевірка документів» перевіряє у них наявність та дійсність візи - дозволу, на­даного уповноваженим органом України в установленій законодав­ством формі, необхідні для в’їзду або транзиту (транзитного перевезення чи проїзду) через територію України протягом відповідного періоду [3].

Процедура контролю другої лінії щодо іноземців проводиться за результатами аналізу та оцінки ризиків під час контролю першої лінії, якщо уповноважена посадова особа ДПСУ має сумніви щодо діяльності іноземця або особи без громадянства. четвертої та/або п’ятої умов в’їзду в Україну.

Відповідність мети запланованого перебування іноземця або осіб без громадянства встановлюється уповноваженою службовою особою ДПСУ шля­хом перевірки відповідних підтверджуючих документів і співбесіди. Документами, що підтверджують мету запланованого перебування, відповідно до [2] вважаються документи, що підтверджують факт туристичного обслуговування, навчання, стажування, працевлаштування, лікування в Україні, бронювання чи оплата проживання, харчування в Україні та повернення в державу вашого громадянства чи постійного проживання, або до третьої країни (за потреби інші документи, що підтверджують мету та умови перебування в Україні).

З’ясувати, чи мають іноземці та особи без громадянства достатнє матеріальне забезпечення протягом періоду їх передбачуваного перебування на території України та повернення в країну походження або для транзиту до третьої країни, чи мають іноземці чи особи без громадянства можливість отримати достатнім фінансовим забезпеченням організаційно-правової форми на території України є перевірка:

1. готівка в національній валюті України або в конвертованій іноземній валюті (за курсом Національного банку на день в’їзду в Україну);
2. документ із зазначенням суми коштів, на підставі якої можна отримати кошти в банківських установах України;
3. платіжна картка міжнародних платіжних систем з витягом з особового банківського рахунку заявника, що підтверджує наявну суму грошей;
4. документ, що підтверджує бронювання або оплату житла, оплату харчування в Україні;
5. договір туристичних послуг (ваучери);
6. гарантійний лист від приймаючої сторони із запрошенням іноземця або особи без громадянства взяти на себе зобов’язання оплатити всі витрати особи, пов’язані з її перебуванням на території України та виїздом з України;
7. проїзний квиток для повернення до країни громадянства або до країни проживання, або до третьої країни [3; 6].

Розмір такої гарантії встановлюється Кабінетом Міністрів України [6]. В Україні на день в’їзду на її територію встановлюється платіж у розмірі 20 прожиткових мінімумів на одну особу з розрахунку на місяць. Якщо термін перебування іноземця або особи без громадянства в Україні менше або більше одного місяця, зазначена сума ділиться на середнє арифметичне числа днів у місяці (30 днів) і множиться на очікувану кількість днів (до цієї суми додається п’ять днів), а саме:

F = (20LW / 30) (N+5),

де *F -* достатнє фінансове забезпечення,

*LW -* прожитковий мінімум на одну особу з розрахунку на місяць;

*N* - запланована кількість днів перебування на території України.

Окрім перевірки умов, передбачених статтею 8 Закону України «Про прикордонний контроль», у статті 9 цього ж Закону зазначено, що процедура здійснення контролю першої лінії іноземців та осіб без громадянства при в’їзді в Україну, також передбачає перевірку відміток при перетині державного кордону на паспортному документі іноземця або особи без громадянства. Такі відмітки дозволяють перевірити, чи особа під час попереднього перебування на території України не порушувала чинне законодавство (наприклад, здійснила виїзд із України через контроль­ний пункт в’їзду-виїзду), а також перевірити виконання такою особою вимог щодо строку перебування на території України.

Строк перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні встановлюється візою, законодавством України або міжнародним договором України [3].

Громадяни країн з візовим порядком можуть в'їжджати на територію України «під час дії дозволу, виданого візою протягом терміну дії візи» [7]. Відповідно до вимог наказу Міністерства внутрішніх справ України від 20.07.2015 № 884 [8] громадяни держав з безвізовим в’їздом можуть тимчасово перебувати в Україні не більше 90 днів протягом 180 днів, якщо це не передбачено міжнародними договорами України.

Під час в’їзду іноземця на територію України розрахунок дозволеного йому терміну перебування проводиться посадовою особою ДПСУ у пункті пропуску (пункті контролю) з іншого боку державного кордону України з вирахуванням 180 днів від фактичної дати пропуску.

Іноземець вважається таким, що не порушив цей строк, якщо протягом цього 180-денного строку він не перебував на території України не більше 90 днів. Якщо під час прикордонного контролю буде виявлено, що іноземець перевищив дозволений йому термін перебування, приймається рішення про відмову у перетині державного кордону України для в’їзду в Україну.

Щодо перевірки дотримання умов перетину кордону іноземцями та особами без громадянства у разі виїзду з України, відповідно до статті 8 Закону України «Про прикордонний контроль» [2], уповноважені посадові особи ДПСУ надають дозвіл на перетин державного кордону за умови:

* 1. наявності у іноземця або осіб без громадянства дійсного паспортного документа;
  2. відсутності щодо нього рішення уповноваженого державного ор­гану України про заборону виїзду з України.

Статтею 10 цього ж Закону [2] передбачено, що прикордонний контроль іноземця, надає особам без громадянства при виїзді з України, також проведення перевірки відсутності щодо нього у базах даних ДПСУ інформації про інші доручення уповноважених державних органів України та виконання ним вимог щодо строків перебування в Україні.

Дійсність паспортного документа іноземця чи осіб без громадянства під час ви­їзду з України перевіряється прикордонним нарядом «Перевірка до­кументів» у такому ж порядку, як і під час в’їзду в Україну.

Щодо другої умови, а саме «відсутності щодо іноземця або осіб без громадянства рішення уповноваженого державного органу України про заборону виїзду за межі України», відповідно до [3] іноземцю та осіб без громадянства не дозволяється виїзд з України, якщо:

* 1. йому повідомлено про підозру у вчиненні кримінального право­порушення або кримінальна справа розглядається судом - до закінчення кримінального процесу;
  2. його засуджено за вчинення кримінального правопорушення – до відбування покарання або звільнення від такого покарання;
  3. його виїзд суперечить інтересам забезпечення національної без­пеки України - до припинення обставин, що перешкоджають виїзду.

Виїзд з України іноземця або особи без громадянства може бути тимчасово відкладено за рішенням суду до виконання майнових зобов’язань фізичних та юридичних осіб в Україні, якщо інше не передбачено міжнародними договорами України.

За наявності зазначених баз відомості про іноземця або без громадянства вносяться до бази даних осіб, яким відповідно до законодавства України тимчасово обмежено право виїзду з України [3].

Перевірку наявності рішення уповноважених державних органів про заборону виїзду з України іноземцю або осіб без громадянства здійснює прикор­донний наряд “Перевірка документів” шляхом пошуку необхідної ін­формації у відповідних базах даних Державної прикордонної служби України [5].

Відповідно до Положення про порядок надання Державній при­кордонній служби України та виконання ним доручень уповноважених державних органів щодо осіб, які перетинають державний кордон [9], окрім уже розглянутих видів доручень щодо заборони в’їзду в Україну іноземців та осіб без громадянства протягом строку, вста­новленого уповноваженим державним органом, та заборони виїзду з України осіб, яких за рішенням слідчого судді, суду тимчасово обмежені у праві на виїзд за межі України, у тому числі ті, до яких застосовано заборону, передбачений Кримінальним процесуальним ко­дексом України, за умовами якого передбачено таке обмеження, упо­вноважені державні органи можуть також надавати доручення щодо:

* 1. розшуку в пунктах пропуску через державний кордон осіб, оголо­шених у розшук відповідно до Кримінального процесуального кодек­су України;
  2. інформування про факт перетинання державного кордону осо­бами, стосовно яких уповноваженими державними органами прово­дяться оперативно-розшукові, контррозвідувальні або розвідувальні заходи**;**
  3. огляду (із залученням у разі потреби службових осіб митних ор­ганів, що використовують власні технічні та спеціальні засоби) тран­спортних засобів, на яких прямують особи, та вантажів, що ними переміщуються через державний кордон, з метою недопущення його незаконного перетинання особами, а також незаконного переміщення предметів і речовин, заборонених до вивезення і ввезення в Україну або щодо яких встановлено спеціальний порядок переміщення через державний кордон; виявлення викрадених транспортних засобів;
  4. додаткового вивчення питання щодо наявність правових підстав для перетину людей через державний кордон.

Інформація щодо усіх доручень уповноважених державних ор­ганів заноситься до відповідних баз даних Державної прикордонної служби України.

Щодо дотримання строків перебування в Україні, “іноземці та осіб без громадянства, які в’їхали в Україну на законних підставах, вважаються такими, які тимчасово перебувають на території України на законних підста­вах на період наданого візою дозволу на в’їзд або на період, установле­ний законодавством чи міжнародним договором України” [3].

При виїзді іноземця з території України посадова особа ДПСУ перевіряє, чи не перевищив він термін перебування на території України, відраховуючи 180 днів від дня фактичного виїзду. Іноземець, вважається таким, що не порушив цей строк, якщо протягом цього 180-денного строку він не перебував на території України не більше 90 днів [8].

У разі виявлення перевищення іноземцем дозволеного на території України терміну перебування, посадовою особою ДПСУ вживаються заходи щодо притягнення його до відповідальності за стат­тею 203 Кодексу України про адміністративні правопорушення [10].

Транзитним проїздом іноземця або осіб без громадянства через територію України відповідно до Закону [3] його в’їзд в Україну з однієї держави, вважається переміщенням протягом часу, зазначеного в проїзному квитку (а за відсутності квитка, часу фактичного перетину території України відповідним видом транспорту) на територію України і виїзд через неї з межуючою іншою державою. Отже, у випадку прямування іно­земця або осіб без громадянства транзитом термін його перебування на території України обмежується часом, зазначеним у квитку, або фактично необхідним для подолання певної відстані на тому чи іншому транспортному засобі.

Окрім заборон, існують і непередбачувані ситуації, на які органи митної служби частково не можуть впливати. До них можна віднести стихійне лихо, серйозна захворюваність. Інша непередбачувана ситуація виникає при вимушеній зупинці саме на території України. В даному випадку у іноземця чи осіб без громадянства має бути при собі документ, який підтвердить дану зупинку на певний строк його перебування [7]. Якщо такий документ є і він дійсний, то органи зі сторони України маю право продовжити термін перебування іноземця чи осіб без громадянства до тих пір поки не будуть усунуті обставини. Що спричинили дану ситуацію.

Крім цього, існує так званий транзитний проїзд через територію нашої держави. В цьому випадку органи митної служби перевіряють у іноземця чи осіб без громадянства наявність транзитної візи. Існує виняток транзитного проїзду, він забороняється проводитися на окупованій території України.

Як випливає з Конституції України, в Україні користуються іноземці та особи без громадянства правами та несуть обов’язки на рівні з громадянами України, крім випадків, вста­новлених законом або міжнародним договором України. Поряд з громадянами України право на охорону поліції мають іноземці та особи без громадянства.

Що стосується забезпечення Національною поліцією іно­земців та осіб без громадянства, то виходячи із Закону України від 02.07.2015 № 580-VІІІ «Про Національну поліцію», поліція призначена для захисту життя, здоров’я, прав і свобод громадян України, іно­земців, осіб без громадянства, для протидії зло­чинності, охорони громадського порядку, влас­ності та для забезпечення публічної безпеки. Поліція приходить на допомогу кожному, хто потребує захисту від протиправних посягань. У будь-якій країні іноземці мають менший обсяг прав у порівнянні з громадянами відповідної держави. Па цю категорію осіб покладаються додаткові обов’язки, які зумовлені режимом перебування. За невиконання вимог режиму перебування до іноземців і особи без громадян­ства може бути застосовано адміністративне покарання - видворення за межі країни пере­бування. Поліція в межах компетенції забезпе­чує імміграційний контроль щодо цієї категорії осіб, які перебувають на території країни.

Характеризуючи правове становище іно­земців та осіб без громадянства в цій сфері, не можна залишити поза увагою питання, що стосуються адміністратив­ної правосуб’єктності, яка охоплює складові: адміністративну правоздатність, адміністра­тивну дієздатність і адміністративну деліктоздатність.

Не кожен іно­земець та особа без громадянства набуває адміні­стративної правосуб’єктності одразу в повному обсязі. Правосуб’єктність набувається посту­пово, з досягненням певного віку, настан­ням певного терміну, отриманням необхідної освіти, виконання кваліфікаційних вимог тощо.

Правосуб’єктність іно­земців та осіб без громадянства в окре­мих випадках може бути обмежена закон у межах, необхідних для захисту основ конституційного ладу, територіальної цілісності, суверенітету, здоров’я, прав та законних інтересів інших осіб, гарантування оборони країни та безпеки держави. Обмеження прав іно­земців та осіб без громадянства мають бути оптимальними. У зв’язку з цим необхідно домогтися, щоб вста­новлювані обмеження виконували свою функ­ціональну роль, не ускладнювали життя людей, а були спрямовані на забезпечення правопо­рядку в тих сферах, де вони встановлені.

Таким чином, права іно­земців та осіб без громадянства як суб’єктів адміністра­тивного права та публічного адміністрування досить різноманітні, тому їх можна класифікувати за певними критеріями. У науковій літературі існують різні критерії класифікації прав іно­земців та осіб без громадянства як суб’єктів адмі­ністративного права та публічного адміністрування. В основу кожної з наяв­них класифікацій покладено приблизно одна­кові критерії. Па наш погляд, права громадян у сфері адміністративно-правової дійсності можуть бути поділені залежно від того, якими нормами вони закріплені, права матеріального і адміністративно-процесуального характеру, залежно від сфери реалізації права можуть бути поділені на права управлінського та полі­цейського характеру. Залежно від «свободи» реалізації відповідних прав можливо поділити на права, реалізація яких допускається вільно, права, реалізація яких вимагає узгодження з органами державної влади і управління.

## **2.3. [Причини та умови незаконного переправлення осіб через державний кордон України](http://dspace.pdaa.edu.ua:8080/jspui/bitstream/123456789/7777/3/%D0%97%D0%B1%D1%96%D1%80%D0%BD%D0%B8%D0%BA%20%D0%A1%D0%A8%D0%90_30-31.03.20.pdf" \l "page=295)**

Міграція як процес розселення народів набуває глобального характеру та особливої ​​актуальності в ХХ столітті. З початком світових воєн поглиблення нерівних рівнів життя в різних країнах. Практично всі регіони та більшість країн у тій чи іншій мірі залучені до цього процесу як країни в’їзду, виїзду чи транзиту, що має негативну тенденцію, а саме, контрабанду іноземців та осіб без громадянства через кордони.

Згідно з міжнародною практикою, основний контингент іноземних громадян та осіб без громадянства - вихідці з Азії, Африки та Близького Сходу. Поряд з цим останнім часом зросла кількість громадян Латинської Америки в загальному потоці мігрантів. Окрему категорію становлять громадяни країн СНД.

Незаконна торгівля іноземцями та особами без громадянства через кордон пов’язана з такими негативними явищами, як обіг наркотиків, корупція, торгівля людьми та зброєю, поширення інфекційних захворювань. Усе це є суттєвим криміногенним чинником, що сприяє зростанню кількості злочинів за причинами, передбаченими ст. 332 КК України.

За даними Міжнародної міграційної служби ООН, організовані транскордонні групи людей заробляють близько 7 мільярдів доларів на рік, переправляючи через кордон іноземних громадян та осіб без громадянства.

Увагою з боку іноземних громадян й осіб без громадянства Україна користується через своє географічне положення, яка знаходиться на Центрально-­Європейському транскордонному маршруті незаконного переправлення через кордон. Ще привабливішою стала Україна для іноземних громадян й осіб без громадянства після вступу до Євросоюзу Республіки Польща, Республіки Румунії, Угорської Республіки, Словацької Республіки, тобто коли Україна отримала спільний кордон з Європейським Союзом. Як зазначає, наприклад, Г.В. Толочко, з виходом на кордони з Євросоюзом загострюється проблема незаконного переправлення осіб через державний кордон України, що потребує розробки нових організаційних і правових засобів запобігання цьому явищу [1, с. 49].

Результати дослідження проблеми незаконного переправлення осіб через державний кордон України підтверджують, що на сьогодні понад 90 % іноземних громадян й осіб без громадянства переправляються організовано та під керуванням організованих груп осіб за попередньою змовою, які контролюють потоки незаконного переправлення осіб через кордон, а методи їх кримінальної діяльності стають все більш виточеними й удосконаленими.

Основними особливостями незаконного переправлення іноземних громадян й осіб без громадянства через державний кордон України є:

* значна географічна віддаленість країн-походження від країн-призначення, що потребує використання території інших країн (транзитних) з метою подолання паспортних і візових бар’єрів, встановлених європейськими країнами для регулювання кількості іммігрантів;
* наявність сучасних міжнародних транспортних маршрутів;
* відсутність достатніх коштів для тривалого переміщення та придбання справжніх документів на право законного виїзду, транзиту та в’їзду до країни- призначення.

А. Мозоль досліджуючи кримінологічну характеристику організованої злочинної діяльності, зробив такі висновки:

* організована злочинність використовує іноземних громадян й осіб без громадянства, які сприяють створенню організованих груп осіб за попередньою змовою;
* процес незаконного переправлення на територію України має, як правило, організований характер;
* організований характер проявляється у створенні і функціонуванні каналів незаконного переправлення через кордон, формуванні «чорного ринку» послуг у її здійсненні;
* організовані групи осіб за попередньою змовою мають спеціалізовану функціональну структуру;
* організовані групи осіб за попередньою змовою використовують іноземних громадян й осіб без громадянства як «інструмент» розширення географії транскордонної злочинної діяльності [2, с. 176].

Таким чином, метою незаконного переправлення осіб через державний кордон України є:

* з позиції громадян України - потрапити до країн Євросоюзу, де можна сподіватися на гідний заробіток, який на теренах України знайти неможливо. Це призвело до того, що Україна стала донором робочої сили для країн Європейського Союзу;
* з позиції іноземних громадян й осіб без громадянства інших країн

потрапити на постійне місце проживання та працевлаштування у країнах Євросоюзу для покращення власного становища або становища своєї родини чи з метою захисту своїх політичних і релігійних переконань. Це зробило територію України місцем «пересидження» іноземних громадян й осіб без громадянства.

Загальна протяжність державного кордону України є 6 992 982 км , що робить його найдовшим у Європі. А внаслідок специфіки свого географічного розташування між Російською Федерацією та Європейським союзом, наша держава знаходиться саме на перетині найбільших міграційних потоків між ними.

Нелегальна міграція є налагодженим міжнародним механізмом. Поряд із торгівлею «живим товаром», це явище стабільно виступає одним з основних видів промислу транснаціональної організованої злочинності [1, c. 196].

Детерміністичне підґрунтя будь-яких злочинних діянь створюють процеси та явища, що існують у суспільному житті на загальному рівні, не маючи своєчасного і належного вирішення. Вони визначають виникнення і розвиток факторів, які стають безпосередніми причинами та умовами злочину [2]. Зміну рівня та структури цих злочинних проявів протягом часу відображає такий соціально-правовий показник, як їх динаміка. Це явище соціально мінливе та чутливе до впливу зовнішніх чинників. Деякі з них пов’язані зі структурою суспільства та економічною ситуацією в країні, інші - з правовим регулюванням даної сфери суспільних відносин та з заходами правової протидії злочинності.

Серед соціальних чинників, необхідно виокремити в першу чергу матеріальну зацікавленість осіб, що займаються незаконним переправленням мігрантів. За даними ООН, за межею бідності в Україні перебуває 60% населення [3]. До цього слід додати нестабільність доходів внаслідок безробіття та тимчасової зайнятості. Станом на 2019 р. серед міського населення в Україні на 10 млн. 639 тис. працюючих офіційно нараховувалось 1 млн. 829 тис. працюючих неформально, а серед сільського - 3 млн. 507 тис. офіційних працівників та 2 млн. 069 тис. неформальних [4]. Таким чином, неформальна (і, відповідно, незахищена нормами трудового законодавства) зайнятість найбільш поширена на українському селі - а саме сільською за загальним правилом є прикордонна місцевість. Виняток - лише Харківська область, де засуджені за ст. 332 КК України зазвичай приїздили до державного кордону безпосередньо з обласного центру (але згідно з наданим на наш запит листом ДСА України № 15-13930/17 від 06.11.2017, на Харківську область припадає близько 10% кримінальних проваджень, розглянутих за даною статтею протягом 2009-2019 рр.).

Не менш важливу роль відіграє корумпованість співробітників прикордонних та міграційних відомств України. Яскравим прикладом є нещодавня відмова ЄС продовжувати модернізацію та будівництво нових КПП через нецільове використання коштів українською стороною [5]. До цього додається фактична не контрольованість частини українських кордонів. Так, внаслідок надання місцевим жителям земельних ділянок, утворились 150 км «приватного кордону» з Угорщиною [6]. Слід звернути увагу і на те, що затримання підозрюваних за даним провадженням відбулося ще в листопаді 2019 р., тоді як про знесення там вишок для спостереження за рухом прикордонних нарядів ДПСУ повідомила лише 16 лютого [7].

Крім того, до соціальних чинників відносять відкриття значної кількості дипломатичних представництв України в багатьох країнах Африки та Азії, а також відносну дешевизну транспортних та інших послуг [8, с. 221].

До вад правового регулювання у сфері запобігання незаконного переправлення осіб через державний кордон слід віднести неурегульованість міграційної політики в Україні як такої. Боротьба з нелегальною міграцією носить характер періодичних гучних кампаній [9]. В той же час, впровадження жорсткішої міграційної політики країнами ЄС і, відповідно, зниження ймовірності легального переселення, лише підвищують привабливість нелегального слідування до них, в тому числі й через Україну.

Серйозною проблемою є організація системи запобігання злочинності взагалі. Зокрема, у чинному КПК України відсутні положення, присвячені зобов’язанням будь-якого з учасників провадження доводити існування причин та умов, що сприяли вчиненню злочину. Можна погодитись, що це не дозволяє дослідити його обставини повно та всебічно [10, с.156]. Конструкція складу злочину за ст. 332 КК вбачається надмірно ускладненою. Із 270 досліджених нами кримінальних проваджень, майже 25% склали справи за ч. 1, позбавленої ознак організованості та систематичності. Варто поставити питання щодо необхідності декриміналізації таких діянь.

Транскордонна злочинність характеризується високою латентністю. За перші 9 місяців 2017 р. було відкрито лише 73 кримінальні провадження відносно військовослужбовців ДПСУ за різними статтями, до кримінальної ж відповідальності за цей період притягнуті 38 з них [11].

Протягом останніх 10 років кількість розглянутих судами України проваджень за ст. 332 КК змінювалась наступним чином. Згідно з вищезазначеними даними ДСА, спочатку простежується поступове зростання, яке досягло 156 справ в 2012 р. Далі їх кількість поступово зменшується, за 2019 р. сягнувши лише 65. На нашу думку, це може бути пов’язане як з реальним скороченням кількості таких злочинів, так і зі зростанням їх латентності. Зокрема, проведене нами дослідження 270 архівних справ показує, що 45,8% переправлених осіб за ч. 2 та 58,5% переправлених за ч. 3 складають вихідці з Афганістану, Пакистану, Сирії та Ірану, тобто тих країн, громадяни яких останнім часом віддають перевагу так званому «балканському маршруту» до ЄС через Туреччину та Грецію, який є значно коротшим, ніж через Україну. А згідно з дослідженням аудиторської компанії «Ernst & Уоung» за минулий рік, Україна посіла перше місце за рівнем корупції серед 41 держави, при цьому ще в 2018 р. перебуваючи на сьомому [12]. Разом з тим, рівень незаконного переправлення не розвивається за спадною прямою: так, у 2016 р. зафіксовано його зростання з 95 до 127.

Таким чином, дане дослідження свідчить про те, що дане явище є важко прогнозованим та кожного року є підстави очікувати нового підвищення.

## **Висновки до розділу 2**

Дослідження практики управління іноземцями та особами без громадянства свідчать про збільшення правової складової імміграційного режиму. Об’єднуючим фактором імміграційного режиму перебування (проживання) іноземних громадян та осіб без громадянства на території України є його конституційно-правова складова. У зв’язку з цим необхідно розробити та прийняти Закон України «Про державну міграційну політику в Україні». Даний Закон має визначати основні поняття у сфері міграції, цілі, принципи, основні напрями та коло питань державної міграційної політики, механізм її розробки та реалізації з метою створення правових, соціально-економічних та організаційних умов.

Серед основних причин прийняття Закону України «Про державну міграційну політику в Україні» виділяють такі:

1. депопуляція в Україні;
2. необхідність забезпечення державної безпеки та громадського порядку, захисту національних інтересів держави Україна.

Необхідно встановити поділ влади в міграційних питаннях. Зокрема, перспективним напрямом у цьому плані є правове регулювання держави прикордонної території та критерії обмеження прав у цих сферах як громадян України, так і іноземних громадян та осіб без громадянства.

# **РОЗДІЛ 3.**

# **ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАКТИКИ ФУНКЦІОНУВАННЯ УПРАВЛІННЯ У СПРАВАХ ІНОЗЕМЦІВ ТА ОСІБ БЕЗ ГРОМАДЯНСТВА**

## **3.1. [Практика](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/FP_index.htm_2017_4_18.pdf) управління у справах іноземців та осіб без громадянства на прикладі ГУ ДМС України у Львівській області.**

Центральним державним суб’єктом щодо управління у справах іноземців та осіб без громадянства Львівщини, є Головне управління ДМС у Львівській області. Його послуги включають:

* адміністративні послуги (послуги для громадян) щодо питань набуття гро­мадянства, оформлення документів для виїзду за кордон, документування інозем­ців, оформлення документів для біженців та осіб, які потребують захисту тощо;
* послуги по роботі з біженцями та соціальній інтеграції (послуги для громадян);
* документальне забезпечення (послуги, що підтримують функціонування у справах іноземців та осіб без громадянства);
* кадрове забезпечення та антикорупційний моніторинг (послуги, що під­тримують функціонування у справах іноземців та осіб без громадянства).

У загальній структурі ГУ ДМС у Львівській області, окрім головного територі­ального органу, функціонує 33 територіальних підрозділи, з них - 16 міських відділів (у т. ч. у межах Львова - 8) та 17 районних секторів, які забезпечують надання міграційних і супутніх послуг на місцях.

Так, з початку 2020 року до міграційної служби ГУ ДМС у Львівській області звернулось 26 іноземців та осіб без громадянства про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, з них 22 через посадову особу Державної прикордонної служби України (Чопський та Мукачевський прикордонні загони). Наприклад, у 2019 році таких заяв було лише 8.

Загалом, на теперішній час, на обліку в Державній міграційній службі у Львівській області наразі перебуває 136 біженців та осіб, які потребують додаткового захисту.

Розглянемо приклад щодо функціонування та ведення справ іноземців та осіб без громадянства у ГУ ДМС у Львівській області. Наприкінці вересня 2020 року, у Fаcebооk Messenger сторінки ГУ ДМС у Львівській області до Міграційної служби Львівської області надійшло повідомлення від громадянина України про проживання у місті Львові іноземця з порушенням терміну перебування.

Під час візиту за вказаною адресою працівники відділу міграційного контролю та адміністративних процедур ГУ ДМС у Львівській області з питань міграції, тимчасового перебування та боротьби з нелегальною міграцією Управління міграційної служби Львівської області виявили турецького громадянина.

Після перевірки документів та підтвердження факту незаконного перебування іноземця запросили до міграційної служби, де працівники склали протокол відповідно до ч.1 ст.203 КУпАП та ухвалили рішення про примусове повернення в країну походження.

Під час заходів, спрямованих на боротьбу з нелегальною імміграцією, здійснюється перевірка на перетин державного кордону України. У день, коли закінчився термін виїзду з-за кордону, Державна міграційна служба у Львівській області виконала свій обов’язок і, відвідавши громадянина Туреччини вдруге, знайшла його знову та запросила назад до Міграційної служби.

У ході встановленого порушення працівники відділу у справах іноземців підготували позов до Галицького районного суду міста Львова, яким залишили в силі рішення про примусове вивезення іноземця з України. Правопорушника оштрафували на 3400 грн. Тож, після рішення суду з Міжнародного аеропорту «Львів» громадянин був змушений покинути територію України.

Категорія адміністративних справ, що вивчаються, є незначною порівняно з іншими категоріями справ. Проте, враховуючи зростання поваги до прав людини та необхідність адаптації законодавства про затримання та видворення іноземців та осіб без громадянства до принципів і норм міжнародного права, дослідження практики розгляду цих справ є надзвичайно актуальним.

ГУ ДМС у Львівській області у свій діяльності використовує програму «Діловодство спеціалізованого суду». За даними Комп’ютерної програми «Діловодство спеціалізованого суду» Восьмим апеляційним адміністративним судом в період з 03.10.2018 по 31.07.2019 розглянуто 180 адміністративних справ (40 у - 2018 році, 140 - у 2019), які пов’язанні із затриманням та видворенням іноземців та осіб без громадянства, з них:

- щодо оскарження постанов суду першої інстанцій – 169 апеляційні скарги,

- щодо оскарження ухвал суду першої інстанцій – 11 апеляційних скарг.

За результатами розгляду апеляційних скарг на постанову суду першої інстанції Восьмим апеляційним адміністративним судом прийнято наступні рішення (рис. 3.1):

- апеляційну скаргу залишено без розгляду, а рішення суду – без змін - 101;

- скасовано та прийнято нову постанову – 24;

- повернуто апеляційну скаргу –11;

- відмовлено у відкритті апеляційного провадження – 20;

- закрито апеляційне провадження у справі – 4;

- змінено рішення - 9.

**Рис. 3.1. Розгляд апеляційних скарг на постанову суду першої інстанції в діяльності ГУ ДМС у Львівській області за 2018-2019 рр.**

За результатами розгляду апеляційних скарг на ухвалу суду першої інстанцій Восьмим апеляційним адміністративним судом прийнято наступні рішення (рис. 3.2):

- апеляційну скаргу залишено без задоволення, а ухвалу суду – без змін – 10;

- повернуто апеляційну скаргу – 1.

**Рис. 3.1. Результати рішень на постанову суду першої інстанції в діяльності ГУ ДМС у Львівській області за 2018-2019 рр.**

Для того, щоб ГУ ДМС у Львівській області подало позов для примусового видворення іноземців та осіб без громадянства, мають бути суттєві на те підстави та причини. З основних підстав можна назвати такі як: по-перше це невиконання початкового рішення щодо примусового рішення, тобто коли виникає ситуація ухиляння від виконання даного рішення, по-друге це незаконне перетинання, окрім випадку затримання одразу на місці. Ще суттєвою підставою є ситуація, коли іноземець та особа без громадянства не покинула кордони нашої держави на протязі місяця, після прийняття рішення, крім випадків, коли особа оскаржила рішення про анулювання дозволу на міграцію до суду, до набрання рішенням суду законної сили.

Щодо самої процедури видворення, то органи ГУ ДМС у Львівській області за наявності суттєвих причин, підготовлять та подають пакет документів разом із заявою до місцевого суду, далі йде судовий процес, в якому органи ГУ ДМС у Львівській області безпосередньо приймають участь. Наступним етапом суд приймає рішення щодо видворення іноземців та осіб без громадянства з нашої країни та ознайомлює учасників судового процесу з даним рішенням та строками його оскарження. Після цього органи ГУ ДМС у Львівській області на законних підставах забезпечують виконання цього рішення, тобто контролюють його виконання. Також рішення про примусове повернення може бути оскаржене до суду. Рішення суду про примусове видворення іноземця може бути оскаржено в порядку, передбаченому законом.

Після оголошення іноземцю рішення про примусове повернення посадові особи дізнаються від іноземця про намір оскаржити це рішення. Якщо іноземець має намір оскаржити це рішення, центр правової допомоги буде негайно повідомлено, якщо іноземець не уклав договір з адвокатом.

Оскарження рішень про примусове повернення або примусове видворення припиняє дію, якщо іноземець оскаржив це рішення в порядку, встановленому законом, у строки, визначені частинами другою - четвертою статті 288 КАС України. Незалежно від того, чи зупинив суд за позовом про відповідне рішення суб’єкта владних повноважень чи його окремі положення підлягають оскарженню.

Аналіз зазначених норм права дає підстави вважати, що примусовому видворенню іноземця чи особи без громадянства повинно передувати прийняття рішення компетентним органом про примусове повернення в країну походження або третю країну і невиконання іноземцем або особою без громадянства такого рішення або наявність обґрунтованих підстав вважати, що останній ухилятиметься від його виконання. Рішення про примусове повернення в країну походження або третю країну може бути оскаржено до суду.

Тобто, обов’язковим є попереднє прийняття компетентним повноважень рішення про примусове повернення до країни походження або до третьої країни.

Недотримання зазначених вимог законодавства не дає встановлених положеннями частиною першою статті 30 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» правові підстави для виконання встановлених вимог щодо примусового видворення обвинуваченого з України. Адміністративний суд не має повноважень на примусове видворення іноземця чи особи без громадянства до прийняття компетентним органом щодо цього іноземця чи особи без громадянства рішення про примусове повернення в країну походження або третю країну.

Така позиція відповідає правовій позиції Верховного Суду, викладеній у рішенні від 21 листопада 2018 року у справі №491/807/17.

Правовий та процесуальний режим вирішення питання щодо можливості затримання відповідної особи, яка нелегально перебуває на території України з поміщенням на тимчасове перебування іноземців та осіб без громадянства, які нелегально проживають в Україні, регулюються положеннями статті 30 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», Інструкції «Про примусове повернення та примусове вивезення іноземців та осіб без громадянства». «Особи», затверджені наказом МВС України, Управління Державної податкової служби України, Служби безпеки України №353/271/150 від 23.04.2012 року та статтею 289 Кримінального процесуального кодексу України.

До прикладу, постановою Восьмого апеляційного адміністративного суду від 05 грудня 2018 року апеляційну скаргу громадянина Народної Республіки Бангладеш ОСОБА\_1 - задоволено, рішення Галицького районного суду м. Львова від 16 серпня 2018 року в справі №461/6047/18 (№857/2706/18-апеляційної інстанції) - скасовано та прийнято нову постанову, якою в задоволенні адміністративного позову Головного управління Державної міграційної служби України у Львівській області до громадянина Народної Республіки Бангладеш ОСОБА\_1 про примусове затримання іноземця з метою ідентифікації та забезпечення видворення за межі території України - відмовлено.

Рішенням Галицького районного суду м. Львова від 16 серпня 2018 року позов задоволено. Вирішено затримати громадянина Народної Республіки Бангладеш ОСОБА\_1 терміном на шість місяців з розміщенням іноземців та осіб без громадянства до місця тимчасового перебування, як такого, що незаконно перебуває в Україні, для подальшого вжиття заходів щодо його ідентифікації та примусового видворення за межі території України.

Суд апеляційної інстанції не погодився із рішенням суду першої інстанції, мотивуючи тим, що «органом державної міграційної служби не надано доказів про прийняття рішення про примусове повернення в країну походження або третю країну відповідача, відтак суд першої інстанції дійшов передчасного висновку про наявність правових підстав для задоволення позову».

Загальна відповідальність полягає в тому, що іноземці, які вчинили кримінальне правопорушення (злочин), адміністративне правопорушення, несуть відповідальність на загальних підставах, як і громадяни України. До особливих видів відповідальності належать:

- відповідальність за порушення порядку перебування в Україні, транзитного проїзду через її територію;

- скорочення терміну тимчасового перебування в Україні;

- видворення з України.

Іноземцю та особі без громадянства, які порушують законодавство України, якщо ці порушення не тягнуть за собою адміністративної чи кримінальної відповідальності, строк їх перебування в Україні може бути скорочений.

Цей термін, також може бути скорочений, якщо іноземець та особа без громадянства не мають підстав продовжувати своє перебування в Україні.

Рішення про скорочення строку тимчасового перебування іноземця та особи без громадянства в Україні приймається центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері міграції, або органами Служби безпеки України.

Вивчення судової практики та статистичних даних на прикладі ГУ ДМС у Львівській області показує, що справи за адміністративними позовами з приводу примусового затримання іноземців з метою ідентифікації та забезпечення видворення за межі території України або продовження строку затримання з метою забезпечення передачі іноземця відповідно до міжнародних договорів України про реадмісію в своїй більшості, вирішувались правильно, хоча були випадки порушення норм процесуального та матеріального права, усі факти справи, які мають значення для її належного вирішення, не завжди встановлювалися повністю.

## **3.2. Вдосконалення регулювання діяльності іноземців та осіб без громадянства як механізм захисту вітчизняного ринку праці**

Протягом останніх п’яти років у світі спостерігається стабільно високий рівень примусового переміщення зі збільшенням частки примусового переміщення через конфлікт.

У звіті Агентства ООН у справах біженців «Глобальні тенденції. Примусове переміщення у 2018 році» зазначено, що на кінець 2018 року кількість людей, переміщених у межах власної країни (внутрішньо переміщених осіб, ВПО) внаслідок збройних конфліктів, насильства або кількість порушень прав людини оцінюється в 40 млн. [16] За даними Центру моніторингу внутрішнього переміщення (IDMC), кількість нових переміщень у геополітичному просторі у 2018 році склала 30,6 млн, з яких 11,8 млн були спричинені конфліктом та насильством. , а 18,8 млн було переміщено через стихійні лиха. За даними Глобального звіту про внутрішнє переміщення 2019 р., якщо у 2009-2013 рр. середня кількість людей, вимушено переміщених внаслідок конфлікту, становила 4,82 млн., а середній відсоток людей, переміщених внаслідок конфлікту в загальна кількість вимушено переміщених становила 16,3%, тож у 2014-2018 рр. ці показники подвоїлися: до 9,3 млн осіб і до 31,1% [17 ].

Вимушена міграція іноземців або осіб без громадянства істотно впливає на географію, структуру та динаміку населення країн і регіонів, рівень розвитку продуктивних сил у регіонах, ринок праці, соціально-економічні характеристики рівня життя різних категорій населення [118, с. 159].

Водночас, досвід інших країн у розв1язанні проблем, що супроводжують вимушене внутрішнє переміщення в Україні, не завжди характеризується однаковою ефективністю через культурні, демографічні, політичні та інші особливості національної ситуації. Тому, необхідний детальний і багатогранний аналіз процесу внутрішнього руху в Україні, а також особливостей і недоліків державної політики в цьому напрямку.

Аналіз чинної національної правової бази у сфері міграції іноземців та осіб без громадянства виявив низку недоліків, які необхідно усунути, а саме:

- міграційне законодавство України є ліберальним за характером порівняно з міграційною політикою Європейського Союзу та країн СНД. Наприклад, в Україні іноземці, як і громадяни України, несуть адміністративну відповідальність за певні злочини і не вважаються злочинцями, що в свою чергу впливає на стандарти поводження та утримання мігрантів. У країнах СНД та ЄС іммігранти підлягають іншим судовим позовам, ніж громадяни.

Ліберальними є і норми, що встановлюють відповідальність за незаконні спроби перетину державного кордону та залишитися в Україні. Як наслідок, існуюча в Україні законодавча база не дозволяє адекватно боротися з нелегальною імміграцією; практика застосування існуючих законодавчих та інституційних механізмів хаотична. Зокрема, це стосується механізмів роботи з нелегальними мігрантами та особами, які подають заяву на отримання статусу біженця, починаючи від заходів перевірки, встановлення особи та обставин порушення законодавства України, утримання в місцях тимчасового тримання та повернення їх у свою країну. походження. Спостерігається непослідовність дій на міжінституційному рівні, і цей механізм суперечить загальноприйнятим європейським підходам;

- відсутня концептуально-правова база щодо трудової міграційної політики та управління міграційними процесами. Існуючі програмні документи у сфері трудової міграції в Україні мають декларативний характер, відповідають формальним вимогам, але не створюють чітких механізмів та інструментів реалізації міграційної політики у сфері трудових відносин. Відсутній соціально-економічний підхід до трудової міграційної політики та управління нею. Визначені напрями діяльності та пріоритети держави пов’язані переважно з регуляторним середовищем і не впливають на соціально-економічні аспекти цього явища, які є визначальними факторами міграційних процесів;

- відсутність у законодавстві належних механізмів правового захисту трудових мігрантів, які працюють за кордоном в Україні. Правовий захист громадян України в іноземних державах досі розуміється в строгому сенсі, тобто як допомога на рівні українських дипломатичних представництв за кордоном та поширення інформації;

- законодавство України щодо біженців має бути вдосконалено відповідно до міжнародних стандартів та найкращих європейських практик [19];

– у цьому сенсі зручно згадати зарубіжний досвід у сфері вдосконалення та кодифікації імміграційного законодавства.

Зарубіжний досвід свідчить, що в багатьох країнах існує практика застосування окремих форм систематизації правових норм щодо міграції іноземців або осіб без громадянства. Ви можете ознайомитися з практикою регулювання міграції у Великобританії. Хоча, основним джерелом права в цій країні є судовий прецедент, ці суспільні відносини в силу своєї важливості регулюються актами парламенту, так званими Загальними публічними законами Сполученого Королівства, які, на думку експертів, фактично є актами конституційний характер. природи [20].

На сьогодні вони сформували певну цілісність, зокрема Основний закон про кордони, громадянство та імміграцію (Закон про кордони, громадянство та імміграцію 2009 року) та нову редакцію Закону про імміграцію 2016 року. Їх відмінними рисами є передача компетенції в питання міграції виключно до центральних органів влади, а також її чітке визначення та перелік, включаючи перелік та порядок адміністративних процедур, а також порядок оскарження рішень державних органів та відповідальність за міграційні злочини.

Незважаючи на те, що у Великобританії немає єдиного закону, що регулює міграційні відносини, такий підхід уніфікації правових норм у невеликій кількості великих актів з чітким визначенням компетенції та повноважень виглядає цілком логічним та ефективним вирішенням проблеми відокремлення. повноважень та суперечностей між правовими актами [21, с. 81].

У країні загального права Сполучених Штатів, де акти імміграції або безгромадянства включені до Кодексу законів Сполучених Штатів. Вони включені до таких глав восьмої назви цього Кодексу: розд. 3 «Імміграція», гл. 11 «Громадянство», гл. 12 «Імміграція та громадянство», гл. 13 «Служба імміграції та натуралізації», розд. 14 «Обмеження надання соціальних виплат та інших державних благ іноземцям», розд. 15 «Реформа щодо посилення прикордонної безпеки та в'їзду в країну віз» [22, с. 25]. Правила восьмої назви регулюють усі можливі питання у сфері міграції: від прав громадян та іноземців у сфері міграції та повноважень державних органів до питань натуралізації та боротьби з нелегальною імміграцією. Також висвітлюється питання залучення трудових мігрантів, які за ступенем переваги поділяються на п’ять категорій. Як свідчить література, це дуже перспективний підхід, що дозволяє проводити ефективну політику залучення кваліфікованих фахівців з-за кордону [121, с. 82].

Нормативно-правовим актом, що регулює перебування іноземних громадян у Франції, є Кодекс про в’їзд і перебування іноземців у Франції та про право притулку. Цей документ докорінно змінив імміграційну систему у Франції, надавши уряду нові повноваження заохочувати висококваліфіковану міграцію, обмежувати імміграцію за сімейними обставинами та ефективніше боротися з нелегальною імміграцією. Кодекс спрощує видворення нерегульованих трудових мігрантів, а кількість висилань зросла ще до того, як він набрав чинності. Іноземні громадяни Французького кодексу поділяються на три категорії: постійні, тимчасові або мають виключне право на проживання. Право на постійне проживання мають лише громадяни країн-членів ЄС, які легально проживали у Франції протягом останніх п’яти років. Член сім’ї зазначеного громадянина також набуває право на постійне проживання на всій території Франції за умови, що він постійно і на законних підставах проживав у Франції протягом попередніх 5 років. Термін дії посвідки на постійне проживання 10 років. Усі інші категорії іноземних громадян, крім громадян ЄС, мають право на тимчасове проживання. Термін дії карти тимчасового проживання не може перевищувати 1 рік і не може перевищувати термін дії відповідних документів та віз. Після закінчення терміну дії його картки іноземний громадянин повинен покинути Францію, якщо його продовження не буде успішним або йому не видано карту на проживання» [23, с. 92].

Законом РК від 22 липня 2011 р. § 477-IV «Про міграцію» (в редакції від 24 листопада 2015 р.) встановлено, що він регулює суспільні відносини у сфері міграції, визначаючи правовий, економічний та соціальний міграційний процес [ 24].

Законом Республіки Вірменія від 16 січня 2007 р. № ЗЛ-47 «Про іноземців» визначено, що він регулює відносини, пов’язані з в’їздом до Республіки Вірменія, перебуванням і проживанням на території Республіки Вірменія, транзитом через її територію, виїзд іноземних осіб з Республіки Вірменія, а також інші відносини, пов’язані з іноземними особами. З предмета правового регулювання за законодавством Республіки Вірменія особливо виділяються відносини, пов’язані з в’їздом до Республіки Вірменія, транзитом через територію Республіки Вірменія та виїздом з Республіки Вірменія іноземців [125]. З цього можна зробити висновок, що (принаймні з формально-юридичної точки зору) питання правового регулювання з цього питання значно ширше, ніж в Україні, але дещо вужче, ніж у Республіці Казахстан.

Законом Киргизької Республіки «Про зовнішню міграцію» встановлено, що він регулює правові основи зовнішньої міграції в Киргизькій Республіці [126].

У контексті аналізу імміграційного законодавства щодо іноземців та осіб без громадянства деяких іноземних держав можна припустити, що існує необхідність систематизації законодавства України у сфері міграції шляхом його кодифікації, що має на меті сприяння відкритості держави та готівки міграційної системи в Україні.

Звісно, ​​правове забезпечення імміграційної системи має базуватися на єдиному кодифікованому акті, більш доступному для іноземних громадян та осіб без громадянства, на формах і методах міграції, імміграційних процедурах та відповідальності за порушення імміграційного законодавства. В єдиному кодифікованому акті мають бути закріплені як основні принципи, так і пріоритети імміграції в Україну, права, обов’язки та повноваження суб’єктів імміграційних відносин. Об’єднання статусу, а також інших матеріально-правових норм «імміграційного» права в нормативно-правовий акт спростить механізм його застосування (використання) уповноваженими суб’єктами імміграційної політики.

Одним із принципово важливих питань, окрім удосконалення імміграційного законодавства, яке передбачається вирішувати в процесі кодифікації, є розмежування матеріально-правових і процесуальних норм, які регулюють імміграційні відносини. Виняток процесуальних норм чинного законодавства у сфері міграції та переведення його до категорії статутів у форматі нормативно-правових актів Уряду України дозволить у майбутньому швидко та ефективно коригувати їх з урахуванням змін. в міграційній ситуації.

На нашу думку, доцільно структурувати Міграційний кодекс у декілька розділів. У першому розділі проекту «Загальних положень» мають бути відображені основи законодавства у сфері міграції, у тому числі його цілі, завдання та принципи правового регулювання міграційних відносин, а також інших безпосередньо пов’язаних із ними відносин. Назва цього розділу традиційна для більшості українських кодифікованих актів. Воно складає основні завдання імміграційного законодавства через коло відносин, які є предметом «міграційного права». Розділ «Основи законодавства у сфері міграції» має велике значення, оскільки визначає основні принципи (критерії) відмежування міграційних відносин від інших споріднених відносин. По суті, він закладає основу для відмежування законодавства у сфері міграції від суміжних галузей українського права.

Другий розділ містить положення, що закріплюють основні види міграції за цільовим призначенням. Визначення цієї назви не лише логічне з огляду на юридичний та технічний підхід до структури Міграційного кодексу, але й має практичну складову для потенційних мігрантів. Структура розділу побудована таким чином, щоб будь-який іноземний громадянин, який не має глибоких правових знань, міг зрозуміти етапи міграційного процесу в Україні.

Третій розділ має бути присвячений, очевидно, основам правового регулювання міграційної діяльності держави, що розкриває основи державного контролю (нагляду) у сфері міграції, а також положення про «державну допомогу у сфері міграції». Четвертий розділ має містити «Прикінцеві та перехідні положення».

Отже, слід повторити, що в дусі загальних тенденцій законодавство про міграцію іноземців та осіб без громадянства потребує послідовної систематизації для усунення дублювання, суперечностей, прогалин у правовому регулюванні, а також оптимізації законодавства на його основі та узагальнення його застосування, з урахуванням міжнародного досвіду. На цьому етапі можлива і навіть зручна систематизація законодавства шляхом закріплення та збільшення нормативно-правових актів, що в сучасних реаліях відповідатиме потребам уніфікації не лише законодавства, а й інших нормативних актів. Однак, наступним кроком неминуче стане створення українського міграційного кодексу.

Аналізуючи особливості співпраці України та ЄС у сфері міграції іноземців та осіб без громадянства, можна зробити висновок, що правовою основою цієї співпраці до 2014 року була Угода про асоціацію та співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 14.06.1994 року [28] встановлюють низку зобов’язань сторін, які так чи інакше пов’язані з міграційними питаннями: забезпечити громадянам України та ЄС, які легально працюють в ЄС та Україні, державу, яка не допускає дискримінації у визначенні про умови праці, оплати праці чи звільнення; укладати угоди з метою запровадження систем соціального забезпечення, необхідних для координації розвитку; здійснення заходів щодо поступового наближення чинного та майбутнього законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Наразі, ці питання розглядаються в Угоді про асоціацію між Україною, з одного боку, від 27 червня 2014 року [28], з іншого, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їх державами-членами.

**Висновки до розділу 3**

Дослідження практики управління іноземцями та особами без громадянства на прикладі ГУ ДМС у Львівській області показує, що справи про адміністративні розгляди пов’язані з примусовим затриманням іноземців з метою виявлення та гарантування депортації або продовження строку тримання для забезпечення передачі. Іноземця відповідно до міжнародних договорів України про реадмісію в більшості, вони були правильно вирішені, хоча були випадки порушення норм процесуального та матеріального права, не завжди в повному обсязі встановлювалися всі факти справи, які мають значення для її правильного вирішення. .Тому, для вдосконалення практики іноземців та осіб без громадянства законодавство про міграцію іноземців та осіб без громадянства потребує послідовної систематизації з метою усунення дублювання, суперечностей, прогалин у правовому регулюванні, а також оптимізації законодавства на основі та узагальнення їх результатів застосування. з урахуванням міжнародного досвіду. На цьому етапі можлива, і навіть, зручна систематизація законодавства шляхом закріплення та збільшення нормативно-правових актів, що в сучасних реаліях відповідатиме потребам уніфікації не лише законодавства, а й інших нормативних актів.

## **ВИСНОВКИ**

З вищевказаного дослідження нами було досягнута поставлена мета, а саме вивчено та розглянуто практику ГУ ДМС у Львівській області у справах іноземців та осіб без громадянства в Україні. На підставі дослідження як теоретичних основ, так і практичних, можна зробити наступні висновки:

1. Узагальнюючи теоретичні основи необхідно зазначити: покращення становища іноземців та осіб без громадянства на сьогодні у сфері усвідомлення іноземцями свого адміністративно-правового становища є суттєві недоліки, які необхідно усунути шляхом внесення необхідних змін у чинне законодавство про іноземці в Україні.

2. Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» має визначати основні поняття у сфері міграції, цілі, принципи, основні напрями та коло питань державної міграційної політики, механізм її розробки та реалізації з метою створення правових, соціально-економічних та організаційних умов.

3. Серед основних причин прийняття Закону України «Про державну міграційну політику в Україні» виділяють такі: депопуляція в Україні; необхідність забезпечення державної безпеки та громадського порядку, захисту національних інтересів держави Україна.

4. Розглянувши та дослідивши практику ГУ ДМС у Львівській області у справах іноземців та осіб без громадянства можна стверджувати, що відбувається зростання останнім часом значення правової складової міграційного режиму. При цьому, об’єднуючим фактором міграційного режиму перебування (проживання) іноземних громадян та осіб без громадянства на території України є його конституційно-правова складова. У зв’язку з цим, на нашу думку, необхідно розробити та прийняти Закон України «Про державну міграційну політику в Україні».

5. На прикладі ГУ ДМС у Львівській області щодо справ про адміністративні розгляди пов’язані з примусовим затриманням іноземців з метою виявлення та гарантування депортації або продовження строку тримання для забезпечення передачі було встановлено, що іноземця відповідно до міжнародних договорів України про реадмісію в більшості, були правильно вирішені, хоча були випадки порушення норм процесуального та матеріального чинного законодавства України, однак не завжди в повному обсязі встановлювалися всі факти справи, які мають значення для її правильного вирішення.

6. З вищезазначеного дослідження слід виділити наступні рекомендації щодо регулювання діяльності іноземців та осіб без громадянства як механізм захисту вітчизняного ринку праці, а саме: необхідно послідовно систематизувати законодавство про міграцію іноземців та осіб без громадянства з метою усунення дублювання, суперечностей, прогалин у правовому регулюванні, а також оптимізації законодавства на його основі та узагальнення результатів його застосування з урахуванням міжнародного досвіду. На цьому етапі можлива, і навіть, зручна систематизація законодавства шляхом закріплення та збільшення нормативно-правових актів, що в сучасних реаліях відповідатиме потребам уніфікації не лише законодавства, а й інших нормативних актів.

# **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Аврамова О.Є. Цивільні процесуальні права іноземних осіб. Провадження у справах за участю іноземних осіб. Текст лекції. Визнання та виконання рішень іноземних судів в Укра­їні. Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків. 2019. 10 с.
2. Адміністративне право: підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, В.В. Богуцькнй та ін.|; за заг. рсд. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. Xарків: Право, 2010. 624 с.
3. Алтуніна О.М. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування. Право і безпека 2020. № 4 (36). С. 89-92.
4. Бандурка О.М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: підручник. Xарків: НУВС, 2008. 480 с.
5. Батиргареєва В. С. Кримінологічна характеристика та запобігання злочинності осіб без визначеного місця проживання в Україні : монографія. Харків : Право, 2015. 264 с.
6. 6. Понад 6 тисяч прикордонників притягнуто до відповідальності, URL: [http://news.lіgа.net/news/pоlіtіcs/14823016-](http://news.liga.net/news/politics/14823016-bolee_6_tys_pogranichnikov_privlekli_k_otvetstvennosti_tsigikal.htm) [bоlee\_6\_tуs\_pоgrаnіchnіkоv \_prіvleklі\_k\_оtvetstvennоstі\_tsіgіkаl.htm](http://news.liga.net/news/politics/14823016-bolee_6_tys_pogranichnikov_privlekli_k_otvetstvennosti_tsigikal.htm) (дата звернення: 19.11.2020).
7. Васильев С.В. Цивільний процес України : навчальний посібник. Центр навчальної літератури. 2013. 344 с.
8. В Україні стартувала операція «Мігрант» URL: [https://lb.uа/news/2018/02/10/389751\_ukrаіne\_stаrt0vаlа\_0perаtsіуа.html](https://lb.ua/news/2018/02/10/389751_ukraine_startovala_operatsiya.html) (дата звернення: 19.11.2020).
9. Гамалій Л.О. Поняття та особливості адміністративно-правового статусу іноземців в Україні. Право і безпека: Нитковий журнал. 2011. № 2. С. 122-126.
10. Годика О.Ю. Конституційно-правовий статус людини і громадянина в Україні. Київ: Кон­церн «Видавничий Дім «1н Юре», 2004. 153 с.
11. Дракохруст Т.В. Особливості правової регламентації законодавства України у сфері захисту прав іноземців та осіб без громадянства. Юридичний науковий електронний журнал*.* 2017. № 1.С. 190-193.
12. За межею бідності мешкає 60% населення України, ООН URL: [http://censоr.net.uа/news/434195/zа\_chertоуі\_bednоstі\_jіvet\_60\_nаselenіуа\_ukr](http://censor.net.ua/news/434195/za_chertoyi_bednosti_jivet_60_naseleniya_ukrainy_oon) [аіnу\_ооn](http://censor.net.ua/news/434195/za_chertoyi_bednosti_jivet_60_naseleniya_ukrainy_oon) (дата звернення: 19.11.2020).
13. Кодекс України про адміністративні правопорушення: закон України від 07.12.1984 № 8073-X // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: [http://zаkоn.rаdа.gоv.uа/lаws/shоw/80731-10](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10) (дата звернення: 26.11.2020).
14. Кодекс Республіки Казахстана про адміністративні правопорушення: закон Республіки Казахстана від 05.07.2014 № 235-V. URL: https://оnlіne.zаkоn.kz/Dоcument/?dоc\_іd=31577399#pоs=1377;-200 (дата звер­нення: 26.11.2020).
15. Колодій А.М., Олійник А.Ю. Права людини і громадянина. Навчальний посібник. Київ: Юрінком Інтср, 2003. 332 с.
16. Колпаков В.К. Адміністративна деліктоздатність іноземців: проблеми регулювання відповідальності. Право України : Юрид. журнал. 01/2014. № 1. С. 81-85.
17. Конвенція про статус біженців від 28.07.1951 р. URL: [https://zаkоn.rаdа.gоv.uа/lаws/shоw/995\_011](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_011).
18. Константінов С. Ф. Іноземці як спеціальні суб’єкти адміністративної відповідальності. *Науковий віс­ник Національної академії внутрішніх справ*. 2011. № 1. С. 97-100.
19. Конституція України: Закон України від 28.06.96 р.; із змінами URL: [https://zаkоn.rаdа](https://zakon.rada). gоv.uа/lаws/shоw/254%D0%BА/96-%D0%B2%D 1%80
20. Корольов В.О. Кримінологічна характеристика контингенту нелегальних мігрантів. Митна справа. 2019. №1. С. 35-40.
21. Лазаренко С.Ж., Бабенко К. А. Політико-правові та соціальні передумови корупції в органах влади. Офіційний веб сайт Київського апеляційного адміністративного суду. URL: [http://kааs.gоv.uа/lаw-lіbrаrу/аrtіcles/b/298-pоlіtіkо-prаvоvі-tа-sоtsіаlnі-](http://kaas.gov.ua/law-library/articles/b/298-politiko-pravovi-ta-sotsialni-peredumovi-koruptsiji-v-organakh-derzhavnoji-vladi.html) [peredumоvі-kоruptsіjі-v-оrgаnаkh-derzhаvnоjі-vlаdі.html](http://kaas.gov.ua/law-library/articles/b/298-politiko-pravovi-ta-sotsialni-peredumovi-koruptsiji-v-organakh-derzhavnoji-vladi.html) (дата звернення:19.11.2020).
22. Лукашевич С. Ю. Незаконна міграція фізичних осіб і торгівля «живим товаром» як напрями діяльності транснаціональної злочинності. Злочини проти особистої волі людини: Міжнар. наук.-практ. семінар (Харків, 19-20 вересня 2010 р.). Х. : ПФ «Книжк. вид-во «Лествиця Марії» / голов. ред. В. В. Сташис, 2012. С. 194-197.
23. Мельник Д. С. Незаконне переправлення осіб через державний кордон України та його причинний комплекс. Юридичні читання молодих вчених: Зб. матеріалів всеукр. наук. конф., 23-24 квіт. Київ: НПУ ім. Драгоманова, 2014. С. 219-222.
24. Мозоль А.П. Кримінологічні проблеми нелегальної міграції в Україні: дис. кандидата юрид. наук : 12.00.08 2002.216 с.
25. На приватному кордоні Закарпаття знесли дві спостережні вежі URL: [https://kоrrespоndent.net/ukrаіne/3941941-nа-chаstnоі-hrаnуtse-zаkаrpаtіа-](https://korrespondent.net/ukraine/3941941-na-chastnoi-hranytse-zakarpatia-snesly-dve-nabluidatelnye-vyshky) [sneslу-dve-nаbluіdаtelnуe-vуshkу](https://korrespondent.net/ukraine/3941941-na-chastnoi-hranytse-zakarpatia-snesly-dve-nabluidatelnye-vyshky) (дата звернення: 19.11.2020).
26. Нешатаева Т.Н. Міжнародний цивільний процес: навчальний посібник. Дело. 2001. 504 с.
27. Петров Є.Ю. Конституційно-правовий статус інозем­ців в Україні та механізм його забезпечення : автореф. дис.... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Харківський національний уні­верситет внутрішніх справ. Харків. 2013. 21 с.
28. Правове становище іноземців у цивільному проце­сі. *Електронний ресурс: «Юридичні послуги Оnlіne».* URL: [http://уurіst-оnlіne.cоm/ukr/uslugі/уurіstаm/lіterаturа/cіv- prоces/137.php](http://yurist-online.com/ukr/uslugi/yuristam/literatura/civ-proces/137.php).
29. Прекарна праця в умовах України URL: [http://lіvа.cоm.uа/prekаrnуіj-trud-v-uslоvіуаx-ukrаіnуі.html](http://liva.com.ua/prekarnyij-trud-v-usloviyax-ukrainyi.html) (дата звернення: 19.11.2020).
30. Прикордонники не мають доступу до 150 км кордону з Угорщиною, Матіос URL: [https://espresо.tv/ news/2017/ 10/14/prуkоrdоnnуkу\_ne\_mауut\_dоstupu\_dо\_150\_](https://espreso.tv/news/2017/10/14/prykordonnyky_ne_mayut_dostupu_do_150_km_kordonu_z_ugorschynoyu_matios) [km\_kоrdоnu\_z\_ ugоrschуnоуu\_mаtіоs](https://espreso.tv/news/2017/10/14/prykordonnyky_ne_mayut_dostupu_do_150_km_kordonu_z_ugorschynoyu_matios)  (дата звернення: 19.11.2020).
31. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: закон України від 22.09.2011 № 3773-VІ // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: [http://zаkоn.rаdа.gоv.uа/lаws/](http://zakon.rada.gov.ua/laws/) shоw/3773-17 (дата звернення: 26.11.2020).
32. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: Закон України від 08.07.2011 р. №3671-VІ. *Відомості Верховної Ради України.* 2012. № 16. Ст. 146ю URL: [https://zаkоn.rаdа.gоv.uа/lаws/shоw/3671-17](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3671-17).
33. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20.10.2014 № 1706-VІІ. *Відомості Верховної Ради України.* 2015. № 1. Ст.1. URL: [https://zаkоn.rаdа.gоv.uа/lаws/shоw/1706-18](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18).
34. Про військовий обов’язок і військову службу: закон України від 25.03.1992 № 2232-XІІ // БД «Зако­нодавство України» / ВР України. URL: [http://zаkоn.rаdа.gоv.uа/lаws/shоw/2232-12](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12) (дата звернення: 26.11.2020).
35. Про державний кордон України: Закон України від 4.11.91 р. № 1777-XІІ; із змінами. URL: http s://zаkоn.rаdа.gоv.uа/l аws/shоw/1777-12
36. Про затвердження Правила перетинання державного кор­дону громадянами України : постанова Кабінету Міністрів України від 27.01.1995 № 57 URL: [http://zаkоn3](http://zakon3). rаdа.gоv.uа/lаws/shоw/57-95-%D0%BF
37. Про затвердження Інструкції з організації і здійснення перевірки до­кументів громадян України, іноземців та осіб без громадянства, які перетина­ють державний кордон : наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України від 05.06.2012 № 407 URL: http:// zаkоn3.rаdа.gоv.uа/lаws/shоw/z1083-12
38. Про затвердження Порядку підтвердження достатнього фінансового забезпечення іноземців та осіб без громадянства для в’їзду в Україну, пере­бування на території України, транзитного проїзду через територію України і виїзду за її межі та визначення розміру такого забезпечення : постанова Ка­бінету Міністрів України від 04.12.2013 № 884 URL: [http://zаkоn2.rаdа.gоv.uа/lаws/shоw/884-2013-%D0%BF/pаrаn8#n8](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/884-2013-%D0%BF/paran8%23n8)
39. Про затвердження Порядку продовження строку перебування та продовження або скорочення строку тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства на території України : постанова Кабінету Міністрів України від 15.02.2012 № 150 URL: http:// zаkоn3.rаdа.gоv.uа/lаws/shоw/150-2012-%D0%BF
40. Про затвердження Порядку обчислення строку тимчасово­го перебування в Україні іноземців, які є громадянами держав з безві­зовим порядком в’їзду : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 20.07.2015 № 884 URL: [http://zаkоn5](http://zakon5). rаdа.gоv.uа/lаws/shоw/z0944-15
41. Про затвердження Порядку надання Державній прикордонній службі та виконання нею доручень уповноважених державних органів щодо осіб, які перетинають державний кордон, та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України : поста­нова Кабінету Міністрів України від 17.04.2013 № 280 URL: [http://zаkоn3.rаdа.gоv.uа/lаws/shоw/280-2013-%D0%BF](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280-2013-%D0%BF)
42. Про Конституційний Суд : Закон України від 13 лип­ня 2017 р. № 2136-VІІІ. URL: [https://zаkоn.rаdа.gоv.uа/lаws/](https://zakon.rada.gov.ua/laws/) shоw/2136-19.
43. Про схвалення Концепції інтегрованого управління кордо­нами : розпорядження Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 1149-р. URL: [http://zаkоn2.rаdа.gоv.uа/](http://zakon2.rada.gov.ua/) lаws/shоw/1149-2015-%D1%80
44. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 р. *Відомості Верховної Ради України.* 2016. №31.Ст. 545.
45. Про міжнародне приватне право : Закон України від 23 червня 2005 р. № 2709-1V. *Відомості Верховної Ради Укра­їни.* 2005. № 32. Ст. 422.
46. Про прикордонний контроль : Закон України від 05.11.2009 № 1710-VІ URL: [http://zаkоn2.rаdа.gоv.uа/](http://zakon2.rada.gov.ua/) lаws/shоw/1710-17
47. Ромовська 3., Шумська Н. Цивільний процесуальний кодекс: науково-практичний аналіз. Київ : ВД «Дакор», 2013. 600 с.
48. Санін С. Конституційно-правовий статус іноземців та осіб без громадянства. *Столична юстиція.* 2014. № 6 (31). 482 с.
49. Сахнова Т. Курс громадянського процесу: теоретичні засади та основні іститути. ВолтерсКлувер , 2008. 696 с.
50. Скакун О. Теорія держави і права: Підручник. Харків: Консум,

2001. 656 с.

1. КОДЕКС Стаття 6.11. Депортація // Кодекс Республіки Білорусь про адміністративні правопорушення: закон Республіки Білорусь від 21.04.2003 № 194-З. URL: http:// [http://kоdeksу-bу.eоm/kоаp\_rb/6.11.htm](http://kodeksy-by.eom/koap_rb/6.11.htm) (дата звернення: 26.11.2020).
2. Стаття 3.10. Адміністративне видворення за межі Російської Федерації іноземного громадянина або особи без громадянства // Кодекс про адміністративні правопорушення Російської Федерації: URL:[http://www.kоdаp.ru/rаzdel-1/glаvа-3/st-3-10-kоаp-rf](http://www.kodap.ru/razdel-1/glava-3/st-3-10-koap-rf)(дата звернення: 26.11.2020).
3. Стратегія міграційної політики України на період до 2025 року: Закон України від 12.07.17 р. URL: [https://zаkоn.rаdа.gоv.uа/lаws/shоw/482-2017-%D1%80](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80)
4. Тимчик Г. Теоретичні аспекти структури адміністративно-правового статусу біженців. Правове регулювання економіки 2012. К» 11-12. С. 117-126.
5. Толочко Г. Протидія нелегальній міграції в Україні: правовий аспект. Науковий вісник НАВСУ. 2014. №6. С. 48-55.
6. Чуйкова Н. Участь іноземних осіб у цивільному про­цесі України : дис.. канд. юрид. наук : 12.00.03 / Національ­на академія внутрішніх справ. Київ. 2013. 199 с.
7. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради з прав людини про стан дотримання прав і свобод линини і громадянина в Україні URL: http: '[/mcdіаlаw.оrg](file:///C:\mcdialaw.org). uа'wp-cоntcnt'uplоаds’2016/04/І)оpоvіd\_20l6\_fіnаl.pdf
8. Цивільне процесуальне право України : навчальний посібник (у схемах і таблицях) / за заг. ред. Ю. Навроцької. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2013. 388 с.
9. Цивільний процесуальний кодекс України від 18 берез­ня 2004 р. URL: [http://zаkоn2.rаdа.gоv.uаlаws.shоw/1618-15/](http://zakon2.rada.gov.ualaws.show/1618-15/) prіnt.
10. Україна очолила рейтинг корупційних країн: URL: [https://k0rresp0ndent.net/w0rld/w0rldаbus/3838123-ukrауnа-v0zghlаvуlа-reіtуnh-](https://korrespondent.net/world/worldabus/3838123-ukrayna-vozghlavyla-reitynh-korruptsyonnykh-stran) [kоrruptsуоnnуkh-strаn](https://korrespondent.net/world/worldabus/3838123-ukrayna-vozghlavyla-reitynh-korruptsyonnykh-stran) (дата звернення: 19.11.2020).
11. Exclusіve - EU scrаps bоrder prоjects аs 'Ukrаіne fаtіgue' grоws URL: [https: uk.reuters.cоm/аrtіcle/uk-ukrаіne-eu-grаnts-exclusіve/exclusіve-eu-](https://uk.reuters.com/article/uk-ukraine-eu-grants-exclusive/exclusive-eu-scraps-border-projects-as-ukraine-fatigue-grows-idUKKCN1G41GY) [scrаps-bоrder-prоjects-аs-ukrаіne-fаtіgue-grоws-іdUKKCN1G41GУ](https://uk.reuters.com/article/uk-ukraine-eu-grants-exclusive/exclusive-eu-scraps-border-projects-as-ukraine-fatigue-grows-idUKKCN1G41GY) (дата звернення: 21.11.2020).
12. Stаtіstіcs аbоut refugees bу Eurоpeаn stаtіstіcs. URL: [https://ec.eurоpа.eu/eurоstаt](https://ec.europa.eu/eurostat).